

**DOCUMENTO DE REFLEXIÓN DE LA COMISIÓN**

**"LA COMISIÓN Y LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES:  
EL REFUERZO DE LA COLABORACIÓN"**

---

presentado por el Presidente PRODI y el Vicepresidente KINNOCK

## **1. Introducción**

Durante los veinte últimos años la colaboración entre la Comisión Europea y las organizaciones no gubernamentales (ONG) se ha desarrollado en todos los frentes. Esta intensificación se manifestó en una serie de aspectos, desde el diálogo político y la ejecución de medidas hasta la gestión de proyectos y programas, tanto en la Unión como en sus países socios. Este proceso se deriva de una serie de factores vinculados resultantes de los cambios en las propias instituciones europeas y de la evolución de las ONG. A medida que la Comisión adquiría responsabilidades suplementarias en nuevos ámbitos crecía el número de ONG activas en Europa y en otros lugares así como su campo de actividades. Esta tendencia puede constatarse en el número creciente de ONG nacionales que crean asociaciones o se unen a ellas y a redes europeas que a menudo tienen su sede en Bruselas. Con la ampliación de la Unión que se perfila en un horizonte no demasiado alejado y la renovación de la atención del público hacia los asuntos europeos, no hay razón para imaginar que este proceso se ralentice, sino todo lo contrario.

Aunque la práctica actual de la Comisión da prueba de su voluntad de mantener y reforzar su colaboración con las ONG, las estructuras y procedimientos no han seguido esta evolución. En la actualidad más de 1.000 millones de euros al año son asignados directamente por la Comisión a proyectos de ONG, la mayoría en el ámbito de las relaciones exteriores para cooperación al desarrollo, derechos humanos, programas de apoyo a la democracia y, sobre todo, ayuda humanitaria (por término medio, 400 millones). Otras dotaciones importantes en la Unión van al sector social (alrededor de 70 millones), la educación (50 millones) y la protección del medio ambiente. Varios centenares de ONG europeas y de terceros países reciben fondos de la UE. Por ello la Comisión ha aportado una contribución sustancial con el fin de alcanzar el nivel de ayuda aportado por el público europeo a las ONG, destacando así la importancia de mantener un elevado nivel de ayuda pública para apoyar el papel de las ONG.

Sin embargo, la complejidad de las políticas comunitarias y el número creciente de normas y fuentes de financiación (líneas presupuestarias), a lo que se añaden los recientes problemas de seguridad financiera, han hecho surgir la incertidumbre entre las ONG en cuanto a la cooperación con la Comisión. Tanto la Comisión como las ONG desean establecer sus relaciones sobre nuevas bases. El contexto de esta iniciativa es el reconocimiento por las ONG de que un gran número de políticas se deciden ahora a nivel europeo y el aumento de las financiaciones de la Unión a las ONG. Con una nueva Comisión decidida a realizar la reforma, ha llegado el momento de tomar una nueva iniciativa.

La Comisión acaba de lanzar un amplio proceso de reforma administrativa que tiene como objetivos incrementar la noción de servicio y mejorar la cultura de gestión de la Institución. Se realizará un mayor esfuerzo para mejorar la transparencia y la responsabilidad frente a sus principales interlocutores y para reforzar la eficacia, por ejemplo, acelerando los pagos a todos los beneficiarios. Estos objetivos se reflejan en el presente documento de reflexión, que representa un paso adelante en la definición y mejora de una relación que, obviamente, va a evolucionar.

### **1.1. Objeto del documento de reflexión**

El presente documento persigue un doble objetivo: dar una visión general de las relaciones entre la Comisión y las ONG, analizando algunos problemas actuales, e indicar las medidas necesarias para mejorar y reforzar las relaciones entre la Comisión y las ONG.

El documento trata en particular la cuestión del apoyo aportado por la Comisión a las actividades de las ONG y prevé mejores métodos de diálogo y de consulta. Examina también las medidas que permiten organizar lo mejor posible la financiación comunitaria de las actividades administradas por las ONG y propone medios de lograr un marco más coherente, dentro de la Comisión, para la cooperación, organizada hasta ahora por sectores.

Al mismo tiempo, el diálogo y la cooperación entre la Comisión y las ONG funcionan bien en ciertos campos, que podrían servir de modelo para otros. El objetivo de revisar la relación entre la Comisión y las ONG no es, en todo caso, imponer restricciones cuando esta relación sea satisfactoria sino ampliar las buenas prácticas a todos los sectores.

Algunos Estados miembros examinan también en la actualidad la cuestión de la cooperación con las ONG o lo han hecho recientemente, y sus propuestas suponen una contribución útil al presente documento.

El documento debe también reactivar el proceso en curso de evaluación interna y externa de la cooperación entre la Comisión y las ONG. Tras definir los principios y el compromiso a largo plazo de la Comisión frente a las ONG está claro que las propuestas específicas deben hacerse como parte del proceso general de reforma administrativa.

## **1.2. Características comunes de las ONG**

El sector de las ONG ha sido a menudo descrito como un sector extremadamente variopinto, heterogéneo y que agrupa a organizaciones cuyos objetivos, estructura y motivaciones varían considerablemente. Por lo tanto, no es fácil encontrar una definición común de la expresión "organización no gubernamental", que no puede basarse en una definición legal habida cuenta de la gran diversidad de las leyes que regulan las actividades de las ONG. Así, una ONG puede tener, por ejemplo, un estatuto jurídico de organización caritativa, de asociación sin ánimo de lucro o de fundación. La expresión "ONG" puede, sin embargo, utilizarse en líneas generales para describir toda una gama de organizaciones que presentan en conjunto las características siguientes<sup>1</sup>:

- \* no han sido creadas para obtener beneficios personales: aunque puedan tener asalariados y realizar actividades remuneradas, no distribuyen beneficios a sus miembros o a su dirección;
- \* son voluntarias porque se constituyen voluntariamente y existe, en general, un elemento de participación voluntaria;
- \* se distinguen de las agrupaciones informales o ad hoc por un determinado grado de existencia formal o institucional: generalmente tienen estatutos oficiales u otro documento oficial que define su misión, objetivos y campo de acción. Deben responder ante sus miembros y donantes;
- \* son independientes, en especial con respecto a los Gobiernos y autoridades públicas en general, y a organizaciones políticas o comerciales;

---

<sup>1</sup> La presente lista se inspira en la de características comunes de las asociaciones propuesta por la Comisión en su comunicación de junio de 1997 titulada "El fondo del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa" (COM(97)241 final).

- \* no persiguen sus objetivos y valores per se sino que su objetivo es tomar parte activa en la vida pública, en cuestiones y problemas de interés general de la población, de algunos grupos sociales o de la sociedad en su conjunto. No defienden los intereses comerciales o profesionales de sus miembros.

Aunque estas características comunes puedan servir para definir el término ONG, conviene recordar que su tamaño y campo de actividad pueden variar considerablemente. Algunas ONG están compuestas por un número de personas bastante limitado mientras que otras pueden contar con miles de miembros y cientos de empleados. A nivel funcional pueden dedicarse esencialmente actividades operativas o de defensa de intereses. Las ONG operativas contribuyen a suministrar servicios (como el de bienestar social), mientras que el primero objetivo de las ONG especializadas consiste en influir sobre la política de las autoridades y en la opinión pública en general.

En un sentido más amplio, los sindicatos y organizaciones sectoriales o profesionales pueden también considerarse como ONG. Sin embargo, el presente documento trata esencialmente de las organizaciones activas en el conocido como "sector terciario", es decir, en ámbitos que no dependen ni del Gobierno ni del sector comercial. Por supuesto, el enfoque propuesto en este documento para los procedimientos de consulta debería servir de modelo para otras categorías de organizaciones, cuando tales consultas no se desarrollen en un marco particular (como el del diálogo social).

### **1.3. Justificación de la cooperación entre la Comisión y las ONG**

La cooperación existente y el deseo de reforzarla y desarrollarla se basa en cinco consideraciones esenciales:

#### **1.3.1 Refuerzo de la democracia participativa**

El proceso decisorio en la UE se basa primero, y fundamentalmente, en los representantes elegidos por el pueblo europeo. Sin embargo, las ONG pueden contribuir a impulsar una democracia más participativa tanto en la Unión Europea como fuera de ella.

La UE se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y en la primacía del Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros. El derecho de los ciudadanos a formar asociaciones para perseguir un objetivo común constituye una libertad fundamental en una democracia. Al pertenecer a una asociación los ciudadanos tienen la ocasión de participar activamente en la vida social de forma distinta a la adhesión a partidos políticos o a sindicatos, o por añadidura a esta adhesión. Cada vez se reconoce más a las ONG como un significativo componente de la sociedad que aporta un apoyo muy útil a un régimen democrático. Los Gobiernos y las organizaciones internacionales las tienen ahora más en cuenta y las hacen participar en el proceso político y de decisión.

Este es un elemento especialmente importante en el contexto de la ampliación. Según los criterios de Copenhague, la adhesión a la Unión supone que el país candidato cuenta con instituciones estables que garantizan la democracia, la primacía del Derecho, el respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías. Las ONG pueden desempeñar un papel no desdeñable en el desarrollo de la democracia y la sociedad en los países candidatos.

Desarrollar y consolidar la democracia es, también, el objetivo general perseguido por la Comunidad en su cooperación con los países en vías de desarrollo y va más allá del proceso de

ampliación. La colaboración con ONG locales en países en vías de desarrollo reviste un interés particular desde este punto de vista.

### **1.3.2 Representación de las opiniones de determinadas categorías de ciudadanos ante las instituciones europeas**

El papel de las ONG como representantes de determinadas categorías de ciudadanos ante las instituciones europeas (por ejemplo, minusválidos o minorías étnicas) o en problemas precisos (protección del medio ambiente, bienestar de los animales, comercio mundial) es importante: muchas ONG son capaces de llegar a los grupos de población más pobres y desfavorecidos y permiten oír la voz de quienes no cuentan con otros canales de expresión.

En el contexto europeo las ONG desempeñan este papel no sólo con respecto a la Comisión, sino también para con el Parlamento, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y el Consejo. Su implicación en la definición y ejecución de acciones políticas ayuda a que la Unión Europea sea aceptada por la opinión pública. En algunos casos, desempeñan un papel de contrapeso a las actividades y opiniones de otros intereses sociales.

### **1.3.3 Contribución a la definición de las políticas**

Se trata de las competencias específicas que las ONG pueden aportar a los debates políticos. Gracias a los vínculos que mantienen a nivel local, regional, nacional y europeo, las ONG pueden aportar conocimientos muy útiles para definir las políticas europeas. En especial pueden informar sobre el éxito o fracaso de políticas bien precisas, permitiendo así a la Comisión ajustar su política o su gestión en el marco de su responsabilidad política.

### **1.3.4 Contribución a la gestión de proyectos**

Se trata de la contribución específica que las ONG pueden proporcionar a la gestión, vigilancia y evaluación de los proyectos financiados por la Unión. La contribución de las ONG es especialmente importante en problemas como la exclusión social y la discriminación, la protección de la naturaleza o el suministro de ayuda humanitaria y de desarrollo. Los conocimientos técnicos y la dedicación del personal de las ONG y el hecho de que estén dispuestas a ejercer sus actividades en condiciones difíciles las hace colaboradores vitales para la Comisión, tanto en la Unión como fuera de ella.

### **1.3.5 Contribución a la integración europea**

Al animar a las ONG nacionales a colaborar para lograr objetivos comunes, las redes europeas de ONG aportan una contribución vital a la formación de una opinión pública europea, que se considera generalmente como una condición previa para establecer una verdadera entidad política europea. Contribuyen también a promover la integración europea de una manera práctica y a menudo desde una base popular.

Además, la capacidad de las asociaciones y redes de ONG para canalizar y concentrar los puntos de vista de las distintas ONG nacionales es extremadamente útil para la Comisión.

Por eso, reforzar las relaciones entre la Comisión y las ONG ayudará a ambas partes a lograr mejor sus objetivos mutuos. Al mismo tiempo, la Comisión deberá reconocer y apoyar el desarrollo e independencia del sector de las ONG.

## **1.4. Relaciones existentes**

Los distintos aspectos de las relaciones que la Comisión mantiene actualmente con las ONG pueden resumirse del siguiente modo:

- \* promover el desarrollo del diálogo y la sociedad civil en Europa y reforzar la sociedad civil como objetivo de los programas de cooperación con terceros países;
- \* dialogar y discutir con representantes de las ONG y consultarles para definir las acciones que vayan a ejecutarse. Algunas ONG y redes, en particular a nivel europeo, han sido creadas o seleccionadas para proporcionar información, experiencia y conocimientos técnicos. Algunas direcciones generales crearon foros específicos que permiten mantener el diálogo;
- \* las ONG como difusoras de información: las ONG europeas y sus redes y miembros nacionales pueden servir a la Comisión como canales suplementarios para una difusión amplia de la información sobre la Unión y las políticas europeas al público interesado;
- \* financiar actividades de las ONG en la Comunidad y fuera de ella que se ajusten a las políticas comunitarias y contribuyan a su aplicación. Estos programas se caracterizan por el elevado número de acciones propuestas por las propias ONG;
- \* las ONG como ejecutores de programas y proyectos comunitarios, en especial en el marco de la cooperación con terceros países: las ONG fueron seleccionadas como colaboradores debido a su especificidad y a sus conocimientos y capacidad técnica.

### **1.5. Problemas que obstaculizan actualmente la cooperación**

Los siguientes problemas ilustran ámbitos en que la cooperación entre la Comisión y las ONG podría mejorarse provechosamente:

- \* la cooperación con las ONG está organizada por sectores (medio ambiente, asuntos sociales, ayuda humanitaria y al desarrollo, comercio, etc), lo que explica las diferencias considerables en sus relaciones con la Comisión por lo que se refiere a acceso a la información, organización del diálogo y consulta y acceso a la financiación básica. Aunque reconocen la especificidad de los distintos sectores, la mayoría de las ONG consideran que la Comisión podría hacer un mayor esfuerzo para definir un enfoque coherente para el conjunto de sus servicios.
- \* la información ofrecida a las ONG, en especial sobre financiación y procedimientos financieros, es insuficiente. Apremiarían una mejor información sobre los procedimientos de solicitud y formularios más comprensibles.
- \* el sector de las ONG es dinámico y en evolución constante. Los servicios de la Comisión encuentran a menudo difícil seguir esta evolución y, en particular, no están suficientemente informados sobre las distintas ONG con las que entran en contacto.
- \* a menudo los procedimientos internos de la Comisión son complejos. Aunque las ONG saludaron en general el Vademécum de la Comisión sobre la gestión de las subvenciones, que incluye normas claras, les preocupa la idea de que la exigencia de rigor financiero suponga una carga creciente para las ONG que solicitan financiación.
- \* como parte de su política general de transparencia, la Comisión debería facilitar mejor información a las ONG y comunicarse con ellas para establecer una verdadera colaboración.

Algunas de las consecuencias de la situación actual son retrasos considerables en el trámite de las solicitudes, procedimientos mal adaptados, en particular para los proyectos pequeños, y una pérdida de confianza.

### **1.6. Medidas que deben adoptarse para mejorar estas relaciones**

Aunque la Comisión reconoce que debe mejorar y reforzar sus relaciones con las ONG, estas últimas deben también reconocer que tienen una responsabilidad que asumir para garantizar el éxito. Cada parte debe poder reconocer y tener en cuenta las prioridades y realidades del otro, lo que no excluye, obviamente, discusiones francas e incluso divergencias de criterios.

En el ámbito del diálogo político, la Comisión debe asumir sus responsabilidades interinstitucionales ofreciendo al mismo tiempo, dentro de estos límites, posibilidades de diálogo y consulta a las ONG como representantes de la sociedad. Las ONG deben reconocer y tener en cuenta esta estructura institucional formal y asumir también otras obligaciones en cuanto a representatividad, buena comunicación de la información a las organizaciones miembros y respeto, en su caso, de la confidencialidad de la información comunitaria.

Por lo que se refiere a la financiación, las ONG deben admitir la necesidad legítima de la Comisión de imponer algunas condiciones y controles para preservar los fondos comunitarios. Las ONG tienen el deber de demostrar que poseen las competencias y sistemas de gestión y de control de calidad internos adecuados para las actividades de las que se encargan en nombre de la Comisión.

## **2. Diálogo y consulta**

Los procedimientos de diálogo y consulta entre las ONG y la Comisión deben verse en el marco del proceso de decisión democrático de las instituciones europeas. Un gran número de instituciones, y en particular el Parlamento y los Comités Económico y Social y de las Regiones, mantienen tradicionalmente estrechos contactos con las ONG. La Comisión ha seguido con mucho interés las recientes iniciativas tomadas por el CES para reforzar sus vínculos con la sociedad, en especial las ONG, para mejorar el diálogo con los ciudadanos europeos. La Comisión tomó también una parte activa en la primera reunión de organizaciones sociales organizada por el Comité Económico y Social en octubre de 1999.

En este contexto, el diálogo entre la Comisión y las ONG completa provechosamente el proceso institucional político; el valor de estas consultas deriva ante todo del derecho de iniciativa de la Comisión. La consulta de todos los interesados desde el principio se integra cada vez más en la práctica de la Comisión de proceder a un amplio debate, en particular antes de proponer medidas legislativas, para mejorar la definición de las acciones e incrementar su eficacia.

Conviene señalar que en junio de 1998, la Comunidad firmó el Convenio ONU/CE sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en el ámbito medioambiental (Convenio de Aarhus).

Al firmar este Convenio, la Comunidad demostró internacionalmente su compromiso en favor de la transparencia y la apertura así como su voluntad de garantizar una consulta adecuada del público para elaborar la política medioambiental europea.

La ratificación por la Comunidad del Convenio de Aarhus constituye una prioridad para la Comisión.

## **2.1. Contactos existentes**

En distintos ámbitos la Comisión ha desarrollado contactos muy avanzados con las ONG para definir sus políticas. Estos contactos van desde reuniones ad hoc y la participación de representantes de las ONG en grupos de expertos hasta intervenciones más formales como reuniones periódicas con las asociaciones y redes europeas de ONG o la participación de las ONG en comités consultivos en el marco del proceso formal de consultas.

Aunque es lógico que la definición y aplicación de programas o proyectos precisos se haga mejor a nivel sectorial, una determinada coordinación general es deseable en determinadas circunstancias.

### **A. Reuniones ad hoc entre servicios de la Comisión y ONG**

En su comunicación del 2 de diciembre de 1992, titulada "Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés", la Comisión reiteraba su convicción de que era necesario abrirse a las influencias exteriores<sup>2</sup>. Por eso la Institución sigue estando abierta y accesible a toda una gama de organizaciones, en particular las ONG que deseen dar a conocer su punto de vista.

Ejemplo: las Direcciones Generales de Agricultura, Empleo y Asuntos Sociales, y Medio Ambiente, así como las responsables de la cooperación con terceros países, celebran un gran número de reuniones ad hoc con ONG (europeas y no europeas) sobre distintos problemas.

### **B. Diálogo y cooperación estructurados**

Existe una práctica bien establecida de reuniones sistemáticas y periódicas con las ONG para discutir cuestiones políticas, pero fuera de toda estructura formal en forma de comité u otro órgano sujeto a normas de funcionamiento.

Ejemplo: las reuniones bianuales entre los servicios de la Comisión y todas las organizaciones que forman parte de la plataforma de ONG sociales europeas.

Ejemplo: el Comité de enlace de las ONG de desarrollo constituye una estructura europea representativa que cuenta con grupos de trabajo sólidos y celebra reuniones trimestrales con la Comisión para discutir cuestiones de política y procedimiento. No se trata de una estructura

---

<sup>2</sup> DO C 63 de 5.3.1993.

consultiva formal pero una tradición de 25 años le da un estatuto de hecho ante las instituciones europeas.

Ejemplo: la Dirección General de Comercio mantiene periódicamente intercambios de opiniones, horizontalmente y por sectores, sobre cuestiones de política comercial y en particular sobre la Organización Mundial del Comercio. Asimismo, representantes de las ONG acompañaron a la delegación de la Comisión en la reunión ministerial de la OMC que se celebró últimamente en Seattle.

Ejemplo: el contrato marco de colaboración concluido entre la ECHO y más de 160 ONG permite discutir cuestiones de interés mutuo y examinar conjuntamente los objetivos y principios de la ayuda humanitaria.

Ejemplo: dos veces al año, las principales ONG paneuropeas activas en el ámbito del medio ambiente ("Grupo de las Ocho") se reúnen con el Director General para discutir el programa de trabajo de la Dirección General de Medio Ambiente, así como el conjunto de las relaciones entre las ONG y dicha Dirección General. Todos los problemas detectados durante el semestre anterior pueden discutirse en estas sesiones. La Dirección General de Medio Ambiente organiza también, dos veces al año, un diálogo sobre la adhesión entre ONG de la Unión Europea y de los países candidatos.

Una buena muestra del valor de este enfoque horizontal fue el seminario organizado por la Comisión en noviembre de 1998 para presentar su Vademécum sobre la gestión de subvenciones a aproximadamente 200 representantes de ONG radicadas en Bruselas. Los representantes de cuatro "familias" de ONG (medio ambiente, asuntos sociales, ayuda al desarrollo y derechos humanos) participaron activamente. Estos representantes están en contacto con la red de gestión de las subvenciones con respecto a la aplicación del Vademécum. El grupo de gestión considera que la actual cooperación informal es útil y desea proseguirla.

### **C. Consulta formal**

Se da cuando existe un compromiso político o formal de consultar una ONG o agrupación de ONG sobre una cuestión precisa durante el proceso decisorio. Del mismo modo, las ONG participan como miembros u observadores en grupos o comités consultivos con arreglo a procedimientos bien definidos.

Ejemplo: el Comité Consultivo de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones fue creado oficialmente por la Comisión para asesorarla en el campo de la economía social (incluido el sector de las ONG y de las organizaciones sin ánimo de lucro).

Ejemplo: durante cuarenta años los comités consultivos agrícolas sirvieron como mecanismos formales para la consulta periódica y sistemática de las ONG y de las organizaciones socioprofesionales.

Ejemplo: la UE ha propuesto un papel consultivo formal para las organizaciones sociales de Europa y los países ACP en el futuro convenio que sustituirá al de Lomé, tanto en las instituciones como para la definición y aplicación de los programas.

## **2.2. Papel específico de las asociaciones y redes europeas de ONG**

Es importante que las ONG y agrupaciones de ONG sean democráticas y transparentes en lo que respecta a sus miembros y a su pretensión de representatividad. En este contexto, la Comisión anima a estas organizaciones a agruparse en asociaciones y redes comunes a nivel europeo, dado que estas formas de colaboración facilitan considerablemente el proceso de consulta. Sin embargo, para que las consultas puedan desarrollarse por medio de estas asociaciones y redes, estas organizaciones deban procurar que su estructura sea representativa, en especial por lo que se refiere a su arraigo en los distintos Estados miembros de la Unión. La representatividad, que es un criterio importante, no debe sin embargo ser el único factor determinante de la participación en un comité consultivo o en el diálogo con la Comisión. Otros factores, como la experiencia probada y la capacidad de contribuir de manera sustancial al debate, deben también tenerse en cuenta.

### **2.3. Mejora de las formas de diálogo y consulta con las ONG**

La Comisión se adhiere al principio de la gestión abierta de los asuntos públicos y considera necesario definir una serie de directrices claras para que las consultas sistemáticas y periódicas con las ONG se desarrollen también de forma útil, eficaz y transparente.

#### **2.3.1. Guía de buenas prácticas para las consultas**

Con el fin de ser mutuamente útil, el diálogo y la consulta exigen en primer lugar, y sobre todo, una buena planificación y un alto grado de compromiso por parte de todos los participantes durante el proceso. La Comisión desea por lo tanto definir un conjunto de principios para estructurar mejor el diálogo que mantiene con las ONG. Este proceso debe desembocar en la elaboración de una serie de recomendaciones con el fin de definir las mejores prácticas de consulta, que se remitirán a todos los servicios de la Comisión.

En este contexto conviene examinar los puntos siguientes, aunque sigan abiertos a debate con las ONG colaboradoras de la Comisión, cuyos propios puntos de vista sobre la mejor manera de mejorar el diálogo con ella se tendrá en cuenta:

- \* ¿Cómo definir lo mejor posible el alcance y naturaleza del diálogo o consulta y garantizar una publicidad adecuada de estos debates?
- \* ¿Cómo proporcionar información de base suficiente y a tiempo para que las ONG puedan consultar convenientemente a sus propios miembros (y así mejorar la calidad y representatividad de su contribución), en una lengua y un estilo accesibles a su audiencia?
- \* ¿Cómo transmitir de la manera más eficaz las opiniones de las ONG a los servicios y funcionarios competentes de la Comisión y garantizar que, en la medida de lo posible, las ONG sean informadas sobre la forma en que su contribución y sus puntos de vista influyeron en la decisión final, de tal modo que esta relación se convierta en un verdadero diálogo?
- \* ¿Cuáles son los medios más convenientes (Internet, listas de destinatarios por correo electrónico y boletines de información) para garantizar una amplia publicidad en el conjunto del proceso de consulta?
- \* ¿Cómo establecer conjuntamente el programa de consultas? La Comisión debe disponer de recursos (personal) suficientes para proporcionar la asistencia necesaria para la organización, gestión y seguimiento de todo procedimiento de consulta y diálogo, tanto

para solicitar el dictamen de las ONG sobre un libro verde o proyecto de comunicación como para la organización de reuniones.

\* ¿Cómo seleccionar lo mejor posible las ONG que deben ser incluidas en los distintos procesos de consulta? Los criterios y motivos que llevan a la Comisión a elegir a las ONG para participar en un diálogo periódico o en un procedimiento de consulta deben ser objetivos y establecidos de antemano e incluir los aspectos siguientes:

- estructura y miembros
- transparencia de su organización y método de funcionamiento
- participación previa en comités y grupos de trabajo
- experiencia demostrada para intervenir con carácter consultivo en un ámbito preciso
- capacidad de catalizar el intercambio de información y puntos de vista entre la Comisión y los ciudadanos.

Conviene recordar que la selección por la Comisión de sus interlocutores según tales criterios puede no ser posible o adecuada en cada uno de sus sectores de actividad. La autoselección por las ONG mediante la designación de representantes y la creación de redes o plataformas puede constituir otra solución interesante.

### **2.3.2. Mejora de la transparencia**

En la práctica, una mayor transparencia significa que es necesario proporcionar más información sobre la forma en que la Comisión selecciona normalmente a las instancias a las que consultará periódicamente, sobre qué grupos consultivos existen y su composición y detalles sobre las ONG participantes.

Cuando son las ONG las que designan a los interlocutores encargados de participar en el diálogo con la Comisión, las asociaciones y redes de ONG deben proporcionar información sobre los criterios y razones de la selección.

Tendrá que examinarse la cuestión de si deben convenirse criterios comunes entre las ONG y la Comisión.

Se organizarán otras consultas con las ONG sobre estas cuestiones para garantizar el seguimiento del presente documento de reflexión (véase capítulo 6).

### **2.3.3. Mejora de la información sobre las reuniones**

Como primera medida destinada a mejorar la información sobre las consultas en curso y previstas, la Comisión tiene la intención de anunciar todas las grandes reuniones de consulta en la página Internet EUROPA de la UE, que incluirá enlaces con fuentes de información más específicas en las distintas direcciones generales.

### **2.3.4. Lista de las ONG que participen en consultas formales y estructuradas**

Una lista de los comités y grupos de trabajo implicados en consultas formales y estructuradas y de las ONG que participan en ellos se creará e incorporará en una página especial de EUROPA consagrada a las ONG<sup>3</sup>. Cuando se organicen consultas regularmente con un número limitado de asociaciones y redes de ONG y con ONG individuales (por ejemplo, en el contexto de comités consultivos u otras formas de consulta estructuradas), parece deseable, en interés de la transparencia, informar a la opinión pública sobre estas estructuras y sobre las ONG que participen. Esta información podría referirse, por ejemplo, el estatuto jurídico de las ONG, sus objetivos, miembros y principales fuentes de financiación. Estos grupos y las ONG podrían ser invitados a cooperar con la Comisión para hacer esta información disponible, eventualmente completando la que ya figura en el directorio de grupos de interés especial sin ánimo de lucro que se puede encontrar en el lugar mencionado más arriba o creando otro sitio con enlaces a las direcciones generales competentes.

## **2.4. Acreditación**

Algunas ONG plantearon el problema de un estatuto consultivo oficial según los sistemas vigentes en la ONU y el Consejo de Europa<sup>4</sup>. La Comisión siempre ha rechazado un estatuto consultivo oficial, tal como lo indicó en su comunicación titulada *Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés*<sup>5</sup> porque siempre ha querido mantener el diálogo más abierto posible, sin tener que aplicar un sistema de acreditación. Además, contrariamente al sistema vigente en los organismos internacionales, en primer lugar y sobre todo, son los representantes elegidos por el pueblo europeo los que legitiman el proceso de decisión en la Unión Europea.

Sin embargo, el diálogo con las otras instituciones europeas y las ONG en el seguimiento de la comunicación podría incluir una discusión sobre si un enfoque más formal proporcionaría un valor añadido.

## **2.5. Un fundamento jurídico en el Tratado para la consulta a las ONG**

Contrariamente a lo que ocurre en el diálogo con los interlocutores sociales, el Tratado no fija una base jurídica general que regule el diálogo con las ONG o su consulta, aunque en términos de política social y diálogo exista la declaración 23 anexa al Tratado de Maastricht.

Aunque el Tratado no menciona específicamente el diálogo civil, una serie de foros de diálogo y consulta se desarrollaron en distintos ámbitos. Verbigracia, la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales pretende iniciar el diálogo mediante la participación de las ONG en distintos comités y grupos de enlace, reuniones con la plataforma de ONG sociales y grupos de trabajo informales.

Varias ONG europeas mencionaron la posibilidad de establecer en el Tratado un fundamento jurídico para las relaciones con las ONG en el contexto de la próxima conferencia intergubernamental.

## **3. Aspectos presupuestarios**

---

<sup>3</sup> La página consagrada a estos grupos de interés se encuentra en la dirección: [http://europe.eu.int/comm/sg/sgc/lobbies/index\\_fr.htm](http://europe.eu.int/comm/sg/sgc/lobbies/index_fr.htm). La lista de las ONG que cooperan con la ECHO se encuentra en: [http://europe.eu.int/comm/echo/fr/index\\_fr.html](http://europe.eu.int/comm/echo/fr/index_fr.html).

<sup>4</sup> En 1996 el Consejo de Europa contaba con 380 ONG acreditadas, divididas en nueve grupos.

<sup>5</sup> DO C 63 de 5.3.1993.

### **3.1. Financiación básica**

#### **3.1.1. Situación actual**

La Comisión ya facilita considerables cantidades como financiación básica a los costes de funcionamiento de distintas organizaciones. El Vademécum sobre la gestión de las subvenciones aprobado por la Comisión en julio de 1998 establece normas especiales para la financiación de organizaciones que reciben una financiación básica. Esto significa, por supuesto, que tales organizaciones deben estar claramente identificadas. Aunque esto se ha hecho para la parte A (créditos administrativos) del presupuesto y que la lista figura en el sitio de gestión de las subvenciones<sup>6</sup>, todo es mucho más complicado para la parte B del presupuesto (créditos de funcionamiento). Sin embargo, los servicios de la Comisión están elaborando una lista de las líneas presupuestarias que facilitan financiación básica junto con los nombres de los beneficiarios. Sólo cuando esta información esté disponible será posible evaluar si las ONG ya reciben una financiación básica. La situación se complica también porque, en algunos casos, la concesión de ayudas financieras en favor de proyectos realizados por una ONG puede realmente aportar una contribución importante también a los costes de gestión de la organización. Algunas líneas presupuestarias pueden financiar a la vez tanto el proyecto como tal y una financiación básica.

Además, incluso cuando las ONG ya reciben una financiación básica, no se trata de un procedimiento coordinado o basado en criterios comunes para el conjunto de la Comisión. Esta práctica se desarrolló individualmente al inscribir a algunas ONG en las partes A y B del presupuesto comunitario.

#### **3.1.2 Propuestas de medidas para mejorar la coherencia**

La cuestión de la financiación básica está relacionada con la política general seguida por la Comisión en cuanto a la colaboración con las ONG, en especial con las europeas, y merece examinarse de manera más profunda a la luz de las mejores prácticas<sup>7</sup> y de los fallos constatados. Tal como lo indicamos en el primer capítulo, al animar a las ONG nacionales a colaborar para alcanzar objetivos comunes, las redes europeas de ONG aportan una contribución vital a la formación de una "opinión pública europea", generalmente considerada como una condición previa para el establecimiento de una verdadera entidad política europea. La capacidad de las asociaciones y redes europeas de ONG de canalizar y concentrar las opiniones de las distintas ONG nacionales es extremadamente útil para la Comisión y parece, pues, razonable que ésta les preste su apoyo práctico.

En interés de la transparencia, parece preferible aportar este apoyo en líneas presupuestarias específicas para financiación básica. Los fundamentos jurídicos de estas líneas deberían precisar los criterios y condiciones de concesión de dicha financiación básica. Estos criterios deberían tener en cuenta los elementos siguientes:

- la naturaleza verdaderamente europea de la actividad;

---

<sup>6</sup> [http://europa.eu.int/comm/sg/sgc/info\\_subv/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/sg/sgc/info_subv/index_fr.htm).

<sup>7</sup> Así pues, el "Programa de acción comunitario para la promoción de las ONG que tiene por objetivo la defensa del medio ambiente" (fundado sobre la Decisión del Consejo 872/97/CE) es considerado como una excelente estructura de cooperación por la DG de Medio Ambiente y las ONG activas en este ámbito.

- la representatividad de las ONG europeas que solicitan este tipo de financiación o de los organismos que promueven la ONG o la actividad;
- la viabilidad financiera a largo plazo de la ONG o la actividad.

Además, la Comisión respetará el derecho de toda ONG o actividad así financiada a hacer valer puntos de vista honestos, exactos y bien apoyados sobre cuestiones directamente vinculadas al objetivo declarado de dicha ONG o actividad.

### **3.2. Financiación de los proyectos**

Las bases jurídicas existentes deberán reexaminarse con el fin de detectar si existen inconsistencias sustanciales. Al mismo tiempo, la naturaleza y el efecto de los comentarios del presupuesto deben también examinarse para ver si se ajustan a los fundamentos jurídicos. Cuando estos últimos deban renovarse será necesario armonizarlos con otros fundamentos jurídicos con el fin de mejorar la coherencia. Cuando una misma acción puede financiarse de distintas maneras (por ejemplo, una ayuda al proceso electoral en un país en vías de desarrollo), deberán establecerse criterios u orientaciones políticas explícitos para precisar cuál es el instrumento más adecuado.

### **3.3 Reestructuración del presupuesto y racionalización de las líneas presupuestarias**

Actualmente la Comisión dispone de un gran número de líneas presupuestarias, cada una con su fundamento jurídico y no organizadas de manera coherente, ni por su posición en el presupuesto comunitario ni por la complementariedad de sus objetivos. Las líneas se han desarrollado en gran medida a partir de orientaciones particulares fijadas por la autoridad presupuestaria, en especial el Parlamento Europeo.

En su segundo informe sobre la reforma de la Comisión, el Comité de Expertos Independientes destacó la necesidad de establecer una estructura presupuestaria propicia a una gestión transparente y a un control eficaz, abandonando la distinción entre gastos administrativos y operativos<sup>8</sup>. Esto cuestiona en especial la necesidad de dividir el presupuesto en una parte A (créditos administrativos) y una parte B (créditos de funcionamiento). Para ilustrar el hecho de que la supuesta distinción entre ambas a menudo es ignorada, cita casos donde se concedieron subvenciones a organizaciones culturales tanto con cargo a la parte B como a la parte A.

La Comisión de Presupuestos del Parlamento destacó también la necesidad de clarificar la estructura del presupuesto en su informe sobre el proyecto de presupuesto para el año 2000 y pidió a la Comisión que adoptase un nuevo enfoque para la separación de los créditos de las partes A y B en el proyecto del 2001.

El anteproyecto del 2001 reflejará un nuevo enfoque e incorporará algunos elementos de la presupuestación por actividades, que es el componente presupuestario del enfoque más amplio de gestión sobre la base de actividades, encaminada a mejorar la cultura de gestión en la Comisión en el marco del proceso general de reforma administrativa. Sin embargo, como la definición de las actividades y políticas estará vinculada a la actual estructura organizativa de la Comisión, por sí sola la introducción de este concepto de presupuesto sobre la base de actividades no permitirá solucionar los problemas de falta de coherencia entre las líneas presupuestarias.

---

<sup>8</sup> Comité de Expertos Independientes, segundo informe, 2.1.15.

Con el fin de solucionar este problema deben iniciarse consultas lo antes posible con la autoridad presupuestaria para examinar conjuntamente la forma de racionalizar las líneas según este enfoque. Está claro que la cuestión interesa a todos los beneficiarios y no solamente a las ONG.

Por supuesto, la autoridad presupuestaria deseará siempre conservar su derecho de fijar las prioridades, y es importante por ello prever y controlar las consecuencias a nivel administrativo y de los recursos humanos.

Al mismo tiempo, es necesario utilizar mejor una "programación" anual que refleje las prioridades del Consejo, el Parlamento y la Comisión.

#### **4. Problemas de gestión**

El objetivo del presente capítulo consiste en examinar los problemas que se plantean actualmente en la gestión de las subvenciones europeas y definir una serie de enfoques que permitan mejorar los procedimientos actuales de financiación y gestión que afectan, en particular, a las ONG. Aunque la reforma de la gestión de las subvenciones de la Comisión se hará en interés de todos los beneficiarios, la Comisión es consciente de que las ONG son sus principales socios para la realización de proyectos en muchos ámbitos por lo que sufren de manera particular los problemas que se plantean actualmente y pueden esperar justificadamente que se encuentren soluciones adecuadas.

Las distintas formas de subvenciones representan una parte importante de los gastos de la Comunidad. La mayor parte no es pagada directamente por la Comisión sino por medio de las autoridades nacionales y regionales de los Estados miembros. Tal es el caso de los pagos de la Política Agrícola Común y de la mayor parte de los instrumentos financieros de la política estructural.

Sin embargo, la Comisión también paga subvenciones directas a beneficiarios (organismos públicos o privados, universidades, grupos de interés, ONG y, en ciertos casos, individuos) para la ejecución de políticas comunes en un gran número de ámbitos (política exterior, investigación y desarrollo, educación, formación, medio ambiente, protección de los consumidores y política de la información). La financiación europea, en especial mediante la concesión de subvenciones, ofrece a la Comisión un instrumento flexible que contribuye a lograr estos distintos objetivos.

##### **4.1. El desafío de administrar las subvenciones**

La Comisión se enfrenta actualmente a una serie de dificultades en la gestión de las subvenciones que paga directamente. Un gran número de los problemas descritos a continuación se plantean en la gestión subvenciones directas en el conjunto de los servicios de la Comisión, pero algunos de ellos se refieren más concretamente a las políticas exteriores debido a la diversidad de líneas presupuestarias y a los relativamente elevados créditos que se les asignan en el presupuesto general.

Uno de los problemas fundamentales de la Comisión es el escaso cociente de personal con relación a los recursos financieros que debe administrar, si se compara con estructuras de gestión similares de los Estados miembros o de las organizaciones internacionales<sup>9</sup>. Para

---

<sup>9</sup> Se encontrará información sobre las ayudas exteriores en una evaluación de las ayudas europeas realizada por el Overseas Development Institute en 1997.

solventar este problema la Comisión desarrolló distintos sistemas de gestión que tienen como característica común la delegación de algunas actividades administrativas o auxiliares a distintos organismos, incluidas ONG, exteriores a sus servicios.

La Comisión eligió en algunos casos concentrar los recursos disponibles en un número más reducido de proyectos importantes para reducir la carga administrativa que representa la gestión de las subvenciones. Pero es consciente de que este enfoque no puede generalizarse ya que en algunos ámbitos el reducido tamaño de un proyecto administrado por una ONG puede precisamente condicionar su éxito.

Otro de los temas de preocupación en cuanto a la gestión de las subvenciones concedidas a las ONG es la forma en que la Comisión aplica sus procedimientos para garantizar una sana gestión de los fondos comunitarios. Dado que el dinero del contribuyente debe utilizarse de una manera juiciosa, económica y transparente, la concesión y gestión de subvenciones comunitarias es objeto de condiciones y exigencias precisas que la organización solicitante debe cumplir, en particular por lo que se refiere a su capacidad operativa (técnica y de gestión) y financiera. En otros términos, la Comisión debe ser capaz de evaluar la capacidad de las ONG para aplicar los proyectos que se les confían y también de dar cuenta de la utilización de los fondos.

Al mismo tiempo, algunas características de las ONG, como su tamaño reducido, una tesorería a veces difícil y la dificultad de proporcionar garantías financieras pueden significar que su estructura interna y sus capacidades no están bien adaptadas para responder a las exigencias administrativas de las instituciones europeas cuando estas ONG solicitan subvenciones. Por ello, durante los últimos años un control más estrecho, en particular por razones de seguridad financiera de las subvenciones, resultó en un endurecimiento de las exigencias, lo que a veces se tradujo en una prolongación de los plazos. La cuestión de las garantías financieras que las ONG deben proporcionar suscitó, en concreto, algunas fricciones estos últimos meses.

Así pues, el desafío consiste en poner a punto procedimientos de gestión que proporcionen las garantías necesarias sobre la utilización correcta de los fondos públicos pero sin que supongan para las ONG una carga financiera o administrativa superflua, ya que a menudo la Comisión no es el único proveedor de fondos y debe estar dispuesta a dejar a las ONG un margen de maniobra suficiente para ajustarse a las exigencias de los distintos donantes.

La Comisión reconoce que los proyectos innovadores o las actividades realizadas en los países en vías de desarrollo o en el marco de acciones humanitarias o urgentes implican un elemento de riesgo inevitable.

Conviene también pensar que la cooperación de Europa con las ONG significa que pueden financiarse y aplicarse acciones que ni el sector privado ni los Gobiernos locales habrían ejecutado.

La Comisión debe afrontar los siguientes retos:

- \* ¿Cómo mejorar la estructura institucional, en particular el recurso a las organizaciones intermedias, a efectos de la gestión de las subvenciones concedidas a las ONG?
- \* ¿Cómo simplificar la gestión del gran número de propuestas recibidas en algunos sectores (por ejemplo, para cofinanciar proyectos de desarrollo de las ONG) habida cuenta de los recursos humanos y financieros limitados de los que la Comisión dispone? Se trata de reducir el número de proyectos, contratos y actividades sin desalentar las solicitudes que

emanan de las pequeñas ONG (a menudo portadoras de ideas innovadoras) ni excluir la financiación de proyectos menores cuando éstos correspondan a las prioridades de la Unión Europea.

- \* ¿Cómo garantizar que los limitados recursos de la Unión se destinen a proyectos de gran calidad administrados por ONG con la capacidad financiera y operativa necesaria para garantizar su éxito?
- \* ¿Cómo simplificar los procedimientos y mejorar la transparencia y coherencia en el conjunto de las líneas presupuestarias para facilitar y fomentar el acceso de las ONG a la financiación comunitaria?

#### **4.2. Directrices**

Toda nueva política destinada a mejorar la gestión de los programas comunitarios fallará si no tiene en cuenta su efecto potencial sobre los beneficiarios de estas subvenciones. Por eso la Comisión sigue comprometida con las directrices siguientes que deben regular la gestión de los proyectos y programas de las ONG:

- \* necesidad de respetar la diversidad y heterogeneidad de las ONG;
- \* necesidad de tener en cuenta la autonomía e independencia de las ONG;
- \* necesidad de tener en cuenta las necesidades propias de las ONG, según su sector, tamaño, experiencia y resultados previos;
- \* necesidad de mejorar la apertura y transparencia, en especial proporcionando información sobre las subvenciones de la Comunidad y sus beneficiarios;
- \* necesidad de velar para que las medidas adoptadas integren y destaquen la dimensión europea de las políticas de la Unión y de las ayudas concedidas.

#### **4.3. Mejora de la gestión de las subvenciones concedidas a las ONG**

Concebir y aplicar medidas que permitan mejorar la gestión de las subvenciones es una tarea que afecta a la casi totalidad de los servicios de la Comisión. Una de las primeras medidas importantes adoptadas por la Comisión en 1998 para tratar estas cuestiones de forma coherente en el conjunto de sus servicios fue el Vademécum sobre la gestión de las subvenciones y la creación de la red de gestión de las subvenciones, que seguirá desempeñando un papel esencial al proseguir la reforma en este ámbito, en especial recogiendo y difundiendo las mejores prácticas. Esta red constituyó también un subgrupo sobre colaboración con el fin de examinar la manera de cooperar lo mejor posible con los beneficiarios en ámbitos donde la Comisión y sus socios tienen fuertes intereses mutuos y comparten objetivos generales.

Sin embargo se precisará proseguir los esfuerzos, ampliando el campo de actividad de esta red y haciendo participar a otros protagonistas. La Comisión velará para que la reforma de la gestión de las subvenciones forme parte integrante del proceso de reforma general asignando un papel de coordinación esencial al grupo de trabajo sobre reforma administrativa.

La Comisión describe en los apartados que siguen el grueso de las medidas que se propone adoptar en cuanto pueden afectar a las subvenciones concedidas a las ONG. Algunas de estas medidas se aplicarán bastante rápidamente pero otras exigirán un examen más profundo y proceder a consultas.

### **4.3.1. Acuerdos institucionales y organismos intermediarios**

La Comisión posee experiencias variadas por lo que se refiere a la descentralización o delegación de tareas a organismos intermediarios, como algunas instituciones de los Estados miembros, organismos nacionales o europeos u oficinas de asistencia técnica. En algunos casos, estas estructuras funcionaron bastante bien pero, en otros, la Comisión sufrió graves problemas de gestión.

Todo indica que la evaluación necesaria del papel de los organismos intermediarios va más allá de los regímenes de ayudas en favor de las ONG y exigirá por lo tanto un enfoque general. Sin embargo, de acuerdo con lo que se indicó en el capítulo del presente documento consagrado a la consulta, la Comisión tiene la intención de hacer participar a las ONG en la reconsideración y la reforma de estos mecanismos en la medida en que tengan repercusiones directas sobre ellos.

Al recurrir, en su caso, a los organismos intermediarios, la Comisión debe velar para que éstos tengan una experiencia muy amplia del sector de las ONG. En este contexto, la Comisión examinará también la posibilidad de hacer participar a las ONG y grupos de asesoramiento en los concursos. Por otro lado, las competencias de la autoridad pública deben ser asumidas por la propia Comisión.

### **4.3.2. Reducción del número de proyectos que la Comisión debe tratar**

Aunque no constituya una panacea para todos los problemas de gestión, es inevitable que en algunos ámbitos, y en particular en el de las relaciones exteriores, el número de proyectos, contratos y actividades que la Comisión gestiona debe reducirse. Este objetivo puede ser logrado aplicando las medidas siguientes:

- \* aumentar el tamaño mínimo de los proyectos y programas financiados por fondos comunitarios fijando al mismo tiempo, si es preciso, importes mínimos orientativos para los proyectos más pequeños (introducción de porcentajes de fondos reservados para proyectos pequeños y mayores en las convocatorias de propuestas);
- \* animar a las ONG a formar consorcios para la presentación y aplicación de los proyectos;
- \* animar a las ONG a formar redes que incluyan un organismo representativo bien definido encargado de ejercer actividades en nombre de los miembros de la red;
- \* lanzar contratos de programa, en especial para las ONG que colaboran desde hace tiempo, por los cuales la Comisión y éstas establecerían un programa marco basado en las políticas y estrategias de las ONG, sus principales sectores de actividad, sus socios, etc, y con arreglo a los cuales estas ONG podrían ejercer actividades que serían controladas a posteriori por la Comisión;
- \* prever subvenciones generales a reserva de la evaluación de los resultados pasados de las ONG en cuestión con el fin de facilitar fondos a las ONG individuales y a las redes de ONG para financiar pequeñas actividades enmarcadas en un programa de trabajo convenido. Estas subvenciones serían controladas a posteriori.

La aplicación de estas medidas se basará en un análisis profundo de las necesidades específicas del sector y de las ONG que trabajan en él. Se decidirán en consulta y de acuerdo con el sector de las ONG directamente interesado.

### **4.3.3. Mejora de los procesos de selección y de la calidad de los proyectos elegidos**

La mejora del proceso de selección por una planificación más eficaz debe también permitir garantizar la calidad del servicio en la gestión de las subvenciones. En este contexto, el recurso sistemático a convocatorias de propuestas (según la sugerencia del Vademécum sobre gestión de las subvenciones) ha demostrado ser un instrumento importante, que se desarrollará en el futuro. Esta práctica debe acompañarse de un diálogo más avanzado con las ONG para definir los campos de acción, las prioridades y los ámbitos en que las actividades de las ONG son complementarias de las de la Unión.

Además, la aplicación de programas plurianuales sobre una base sectorial, temática o geográfica deberá aumentar las repercusiones y la calidad de los proyectos y simplificar las tareas de gestión.

Por lo demás, todo indica que una utilización conforme y rigurosa de la gestión del ciclo de proyectos, habida cuenta de la naturaleza particular y las características propias de las ONG, facilita claramente una buena gestión de las subvenciones. Se trata de prever proyectos de acuerdos que fijen claramente los resultados deseados, los indicadores de resultados, los controles de calidad y los procedimientos de seguimiento e información. En la fase de selección la Comisión tiene la intención de recurrir a especialistas externos para evaluar las propuestas.

### **4.3.4. Evaluación de la capacidad financiera y operativa de las ONG**

Aunque la Comisión admite que la concesión de subvenciones en algunas circunstancias no deja de tener riesgos (véase 4.1.), debe obviamente limitarlos en la medida de lo posible. El Vademécum fija normas y criterios claros para la valoración, por los servicios de la Comisión, de la admisibilidad así como de las capacidades técnicas y financieras de una ONG para realizar las actividades para las que obtiene subvenciones.

#### **4.3.4.1. Garantías financieras**

En julio de 1999 la Comisión adoptó orientaciones preliminares sobre la seguridad financiera de las subvenciones concedidas a las ONG en el ámbito de las relaciones exteriores. La experiencia de estas orientaciones ha probado que constituyen una solución viable tanto para la Comisión como para las ONG. La Comisión desea pues confirmarlas mediante las medidas adjuntas al presente documento.

#### **4.3.4.2. Tratamiento de la información sobre las ONG colaboradoras**

La necesidad de una información mucho mejor sobre todos los tipos de beneficiarios se planteó también en sucesivas ocasiones. Tanto la Inspección General de Servicios de la Comisión como el último informe sobre la reforma de la Comisión del Comité de Expertos Independientes destacaron la necesidad de que los servicios de la Comisión dispongan de una fuente de información fiable sobre los beneficiarios de las subvenciones y las subvenciones ya concedidas o que están en curso de pago. El Vademécum sobre la gestión de las subvenciones precisa también que los gestores deben controlar las ayudas ya concedidas antes de conceder otras. Los servicios de la Comisión no disponen aún de un instrumento de información continua de tal tipo.

En este marco general, la mejora de la información sobre las ONG que se benefician de subvenciones sería ventajosa para la Comisión y para las ONG colaboradoras porque facilitaría

la evaluación del riesgo que implican estas actividades desde el punto de vista de la Comisión y evitaría a las ONG tener que facilitar la misma información para cada proyecto que propongan.

Convendría examinar las modalidades de un sistema de información mejorado sobre las ONG que incluyera los elementos siguientes:

- \* una base de datos con información precisa sobre las ONG: perfil operativo y financiero, realizaciones previas, proyectos financiados por la UE y otros donantes, y otros datos constantemente actualizados. Este sistema podría aprovechar, coordinándola, información de la que la Comisión ya dispone. Si pueden encontrarse recursos suficientes para garantizar el funcionamiento y el mantenimiento de este sistema, constituiría un instrumento extremadamente útil para el personal de la Comisión en Bruselas y en las delegaciones en el extranjero;
- \* sistemas de registro para los beneficiarios de subvenciones (incluidas las ONG), basados en un estudio detenido de su organización, estructura y capacidad financiera realizado mediante auditorías exteriores. A este respecto podrían tenerse en cuenta los sistemas existentes en la Comisión (ECHO), los Estados miembros y las instituciones internacionales donantes, como el Banco Mundial. Las posibilidades de mejorar el intercambio de información con estos organismos o de contar con un sistema de reconocimiento mutuo deberían también examinarse.

Estos sistemas de información deberían tener en cuenta las necesidades de los colaboradores locales de terceros países.

#### **4.3.5. Simplificación de los procedimientos**

Los fondos de la Unión Europea se distribuyen en varias líneas presupuestarias y están abiertos a distintos protagonistas y beneficiarios potenciales, incluidas las ONG. Las subvenciones se conceden según distintos criterios y procedimientos de solicitud que obligan a los candidatos a adaptarse a ellos. La red de gestión de las subvenciones seguirá, en estrecha cooperación con las ONG y otros socios y beneficiarios, reforzando en la medida de lo posible la coherencia y aplicando las mejores prácticas en los procedimientos de gestión de la Comisión. Este esfuerzo se centrará en la mejora y armonización de las fórmulas utilizadas para presentar el presupuesto de los proyectos.

Actualmente está empezando a utilizarse un modelo de contrato para las subvenciones de los programas de ayuda exterior de la Comunidad que sustituye a los numerosos modelos que existían. El contrato responde a las exigencias específicas de los proyectos y programas en el ámbito de la ayuda exterior y está basado en el modelo general anexo al Vademécum sobre la gestión de subvenciones y supone así un vínculo fundamental y la convergencia con los modelos utilizados en otros sectores de ayuda comunitarios.

Es interesante mencionar en este contexto la creación de la ECHO. Cuando creó esta Oficina, la Comisión se fijó como objetivo mejorar la eficacia de las operaciones humanitarias y destacó a este respecto la necesidad de un marco para organizar las relaciones con las ONG y los organismos internacionales especializados. Por ello en mayo de 1993 adoptó el contrato marco de colaboración con el fin de acelerar los procedimientos y simplificar el proceso de decisión.

Un nuevo contrato marco de colaboración entró en vigor el 1 de enero de 1999. Su revisión perseguía tres objetivos principales :

- reforzar la colaboración;
- simplificar y clarificar el texto;
- incrementar la flexibilidad manteniendo al mismo tiempo un control adecuado de la utilización de los fondos;
- garantizar una evaluación cualitativa de las propuestas y de su aplicación.

Hasta ahora, más de 160 ONG han firmado el contrato marco de colaboración. La ECHO tiene la intención de extender su red de socios y los procedimientos de verificación relativos a más de 130 ONG se desarrollarán durante el primer semestre del 2000.

## **5. Información**

### **5.1. Información destinada al público, los beneficiarios y los beneficiarios potenciales, incluidas las ONG**

Un volumen de información considerable sobre la financiación directa de la Comisión está a disposición de la opinión pública, de los beneficiarios y de los beneficiarios potenciales; estos datos son constantemente actualizados y mejorados. Las ONG y quienes pretenden informarse sobre estos sistemas de financiación necesitan datos diferentes, en las distintas fases del procedimiento de solicitud, comenzando por información general sobre las fórmulas disponibles y otra más precisa sobre los criterios aplicables a los distintos programas de ayuda, así como sobre la manera de responder y sobre los plazos.

#### **5.1.1. Información general sobre los fondos disponibles**

La información general está disponible en un sitio de Internet denominado "Información sobre financiación"<sup>10</sup>. Actualmente, la primera fuente de información general sobre las subvenciones es una versión electrónica de la guía de 1997 titulada "Ayudas y préstamos de la Unión Europea". Este folleto será sustituido en el año 2000 por una nueva guía, disponible en EUROPA, que ligará la descripción de las políticas comunitarias a una descripción de los programas de subvenciones disponibles de conformidad con estos programas y con la información detallada que figura en los sitios Internet de los distintos servicios de la Comisión. Por lo tanto, siguiendo los enlaces o utilizando un sistema de búsqueda simple, una organización que desee obtener financiación debería poder encontrar qué subvenciones están disponibles, así como los criterios detallados que deben cumplirse y los procedimientos de solicitud.

#### **5.1.2. Información específica sobre los fondos**

Uno de los primeros objetivos del Vademécum sobre la gestión de subvenciones publicado en 1998 era obligar a los servicios a mejorar la publicidad sobre las subvenciones disponibles y las financiaciones concedidas. La Comisión consideró que una información más completa y de más fácil utilización era necesaria para ampliar el círculo de organizaciones que solicitaban ayudas de la Comisión. Este Vademécum establece normas específicas y muy detalladas sobre los datos que los servicios deben proporcionar en las convocatorias de propuestas.

---

<sup>10</sup> [http://europa.eu.int/comm/sg/sgc/info\\_subv/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/sg/sgc/info_subv/index_fr.htm).

Los servicios deben dar a conocer al público las convocatorias de propuestas y al menos deben utilizar al servidor EUROPA a tal efecto.

## **5.2. Puntos de información de la Comisión para las ONG y redes de ONG**

Uno de los métodos que permitirían prestar un servicio de mejor calidad a las ONG sería establecer una serie de ventanillas únicas o puntos de información en los servicios de la Comisión y sus delegaciones exteriores que trabajan con ONG. Debería definirse cuidadosamente el papel de estos puntos y convendría estudiar sus implicaciones para los recursos. Por lo que se refiere a la financiación, sería más lógico ponerlos a disposición de todos los beneficiarios potenciales, aunque para muchos servicios las ONG sean los principales beneficiarios de ayudas directas de la Comisión.

Parece también deseable prever una coordinación general de las relaciones entre la Comisión y las ONG mediante un servicio horizontal que podría desempeñar un papel para desarrollar y ampliar el debate sobre las cuestiones relativas a las ONG en los servicios de la Comisión respetando al mismo tiempo la especificidad del diálogo entre las ONG y la Comisión en los distintos sectores. En cualquier caso, dada la naturaleza específica y la competencia de las distintas ONG, la responsabilidad principal en la gestión de las relaciones entre las ONG y la Comisión en cada sector debería corresponder al respectivo servicio de la Comisión.

Este servicio sería responsable de las medidas de coordinación que deben adoptarse para mejorar la información destinada a las ONG y la información sobre las ONG destinada a los servicios de la Comisión.

## **6. Conclusión**

La Comisión reconoce la necesidad de establecer un enfoque más coherente en sus relaciones con las ONG, manteniendo y consolidando las buenas prácticas en diferentes sectores.

No obstante, dado que muchas de las propuestas contenidas en el presente documento están estrechamente vinculadas a las de reforma administrativa que se presentarán en febrero, los servicios de la Comisión consideran que el proyecto de comunicación sobre colaboración no debe terminarse antes de ese momento. Tal procedimiento garantizará que las propuestas presentadas en el presente documento de reflexión sean plenamente compatibles con el conjunto del proceso de reforma.

La Comisión considera este proyecto de comunicación como una primera etapa de un proceso que debe incluir amplios intercambios de opiniones con las ONG.

Para facilitar esta consulta, la Comisión creará un sitio en Europa que se abrirá en cuanto la Comisión haya aprobado el documento de reflexión y que contendrá el texto del documento en todas las lenguas oficiales y una dirección electrónica a la cual las ONG podrán enviar sus observaciones, que se recogerán en dicho sitio.

## **Anexo**

### **Garantías financieras**

Para las subvenciones concedidas a las ONG, se adoptan las siguientes medidas:

1. Para toda subvención igual o superior a 100.000 € se requerirá que las organizaciones beneficiarias presenten un informe sobre la auditoría financiera de la organización realizada por un contable registrado independiente, o una auditoría sobre el uso de la subvención, durante o después de la ejecución de la acción.
2. Se requerirá una garantía financiera para pagos o adelantos iguales o superiores a 1 millón €. Podrán admitirse excepciones cuando los programas sean ejecutados por ONG de la UE que tenga una larga tradición de colaboración satisfactoria con la Comisión, se considere que cumplen los criterios técnicos y operativos de la Comisión y de otras ONG reconocidas internacionalmente y por ello son apoyadas por otros donantes bilaterales o internacionales.
3. Además de la supervisión periódica de las operaciones en curso, los servicios de la Comisión llevarán a cabo auditorías por muestreo aleatorio para comprobar el funcionamiento de las operaciones, particularmente las pequeñas, que no son sistemáticamente auditadas.