RESOLUCIÓN (UE) 2020/1936 DEL PARLAMENTO EUROPEO

de 14 de mayo de 2020,

que contiene las observaciones que forman parte integrante de la Decisión sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto de los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo para el ejercicio 2018

EL PARLAMENTO EUROPEO,

— Vista su Decisión sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto de los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo para el ejercicio 2018,

— Vistas las respuestas ofrecidas por la Comisión a las preguntas escritas dirigidas al entonces comisario de Cooperación Internacional y Desarrollo, Neven Mimica, para la audiencia ante la Comisión de Control Presupuestario de 28 de noviembre de 2019,

— Vistos el artículo 99, el artículo 100, tercer guion, y el anexo V de su Reglamento interno,

— Vista la opinión de la Comisión de Desarrollo,

— Visto el informe de la Comisión de Control Presupuestario (A9-0057/2020),

A. Considerando que el objetivo principal de la cooperación al desarrollo es reducir la pobreza y, a largo plazo, erradicarla, tal como prevén los artículos 208 a 210 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE);

B. Considerando que la Unión debe esforzarse al máximo por garantizar que sus fondos y acciones beneficien siempre a las personas necesitadas y no a las estructuras de gobierno, especialmente en las inversiones en países sujetos a regímenes no democráticos;

C. Considerando que el objetivo general sigue siendo alcanzar el 0,7 % de la renta nacional bruta para la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y movilizar fondos privados;

D. Considerando que la integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la aplicación del Acuerdo de París sobre el Clima son objetivos centrales que deben perseguirse en los instrumentos de cooperación;

E. Considerando que la sostenibilidad es fundamental para alcanzar los objetivos y los resultados fijados y, en particular, los efectos a largo plazo de la ayuda al desarrollo;

F. Considerando que el principio de «no dejar a nadie atrás» es clave en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible;

G. Considerando que el Consenso Europeo sobre Desarrollo, adoptado en 2017, proporciona un marco común de política de desarrollo para las instituciones y los Estados miembros de la Unión;

H. Considerando que la armonización de la cooperación al desarrollo de la Unión con las propias prioridades de desarrollo de los países socios es el elemento clave de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible;

I. Considerando que la coherencia de las políticas y la complementariedad de las distintas políticas exteriores deben examinarse constantemente, especialmente cuando varias políticas se están aplicando en un solo país socio, con el fin de promover sinergias, reducir los compromisos entre estas políticas existentes y evitar en la medida de lo posible las cargas administrativas innecesarias;

J. Considerando que la buena cooperación y coordinación con otros donantes e instituciones financieras internacionales es de vital importancia para evitar las duplicaciones, garantizar unos controles eficientes, repartir los riesgos, lograr una apropiación de resultados que refleje las verdaderas aportaciones y la eficacia de la ayuda, y fomentar el refuerzo de las capacidades de la ayuda al desarrollo en los países beneficiarios;

K. Considerando que la Comisión es responsable en última instancia de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de los Fondos Europeos de Desarrollo (FED), así como de supervisar el proceso de elaboración de informes financieros de los mismos;

L. Considerando que la transparencia, la rendición de cuentas y la diligencia debida en materia de derechos humanos son requisitos previos tanto para el control democrático como para la eficacia de la ayuda al desarrollo;

M. Considerando que las intervenciones exteriores de la Unión se canalizan a través de organizaciones internacionales que utilizan fondos de la UE o cofinancian proyectos con la Unión, lo que implica retos en relación con la supervisión y la gobernanza;

N. Considerando que se aplica una amplia gama de modalidades de ejecución que reflejan el carácter intergubernamental de los FED en setenta y nueve países que cuentan con complejos procedimientos y normas en materia de licitación y adjudicación de contratos;

O. Considerando que el apoyo presupuestario, pese a ser una herramienta esencial para impulsar el cambio y hacer frente a los principales retos en materia de desarrollo, conlleva un riesgo fiduciario considerable y debería otorgarse solo si el Estado beneficiario puede demostrar un nivel suficiente de transparencia, trazabilidad, responsabilidad, respeto del Estado de Derecho y de los derechos humanos y eficacia con anterioridad a la recepción de la ayuda presupuestaria;

P. Considerando que el fomento de la transparencia y la lucha contra la corrupción y el fraude son fundamentales para el éxito de las operaciones de apoyo presupuestario de la Unión;

Q. Considerando que las actividades de los FED se llevan a cabo en contextos complicados debido a elevados riesgos recurrentes tanto de carácter geopolítico como institucional;

R. Considerando que algunos factores externos a la adecuada ejecución de los FED pueden atenuar o anular los esfuerzos realizados en términos de desarrollo;

S. Considerando que el apoyo a la gobernanza aportado por la Unión es un elemento fundamental de la ayuda al desarrollo para generar reformas efectivas de la gobernanza;

T. Considerando que las actuales crisis migratorias no deben ensombrecer la visibilidad de las olas migratorias vinculadas a las perturbaciones demográficas y requieren diferentes respuestas a largo plazo;

U. Considerando que la simplificación de los procesos de ejecución es un motor para aumentar la eficacia de la entrega de la ayuda;

V. Considerando que es de capital importancia promover la visibilidad de la Unión, garantizar un uso estratégico del instrumento de ayuda financiera exterior de la Unión, comunicar sobre la financiación de la Unión y proyectar los valores de la Unión en todas las formas de ayuda al desarrollo.

Declaración de fiabilidad

Ejecución financiera y de proyectos de los FED (del octavo al undécimo FED) en 2018

1. Observa que el undécimo FED representa el 65 % de la cartera de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión (en lo sucesivo, «DG DEVCO»); toma nota de que los compromisos de los FED ascendieron a 4 959 millones EUR en 2018, superando el objetivo anual de 4 537 millones EUR (o un 109,3 % del objetivo inicial, frente al 95 % en 2017), mientras que los pagos de los FED ascendieron a 4 124 millones EUR (es decir, una tasa de ejecución del 98,2 % del objetivo anual de 4 200 millones EUR, frente al 98,89 % en 2017); observa, además, que los compromisos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) fueron de 880 millones EUR (de los cuales 800 millones EUR correspondieron al Mecanismo de Inversión), mientras que los pagos del BEI ascendieron a 555 millones EUR en 2018 (de los cuales 525 millones EUR fueron pagados a través del Mecanismo de Inversión);

2. Acoge favorablemente el constante empeño de la DG DEVCO por reducir la antigua prefinanciación y los antiguos compromisos no utilizados, con el objetivo del 25 %; observa que la DG DEVCO superó su objetivo del 25 % reduciendo en un 40,33 % la antigua prefinanciación de los FED (43,79 % en el caso de los demás ámbitos de ayuda) y en un 37,10 % los antiguos compromisos FED no utilizados (39,71 % en el caso de los demás ámbitos de ayuda);

3. Anima a la DG DEVCO a que prosiga sus esfuerzos en relación con los antiguos contratos vencidos de los FED al no haberse alcanzado el valor objetivo inferior al 15 %, como en 2017, pese al nuevo procedimiento establecido por la DG DEVCO (registrándose una leve pero insuficiente mejora respecto a 2017: 17,27 % frente a 18,75 %); observa que este valor objetivo del indicador clave de rendimiento (ICR) por debajo del 15 % sí se alcanzó para el resto de las operaciones de la DG DEVCO (13,88 %);

4. Lamenta, en general, que el ejercicio de reducción sea menos eficaz, con niveles de reducción inferiores para los antiguos compromisos no utilizados o la antigua prefinanciación de los FED o no alcanzados para los antiguos contratos vencidos de los FED, frente a los resultados en otras áreas de intervención y competencia de la DG DEVCO; reconoce, no obstante, que la complejidad operativa de los FED puede dificultar la consecución de valores objetivo de ICR, en particular para los procedimientos de cierre, lo que dificulta la emisión de órdenes de cobro;

5. Pide a la DG DEVCO que, con carácter prioritario, cierre a corto plazo las operaciones restantes del octavo y el noveno FED;

Fiabilidad de las cuentas

6. Se congratula de que el Tribunal de Cuentas (en lo sucesivo, «Tribunal»), en su Informe Anual sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno, décimo y undécimo FED relativo al ejercicio 2018, considerase que las cuentas anuales definitivas presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de los FED a 31 de diciembre de 2018, y que los resultados de sus operaciones, sus flujos de tesorería y los cambios en sus activos netos al final del ejercicio sean conformes con lo dispuesto en Reglamento Financiero de los FED y con las normas de contabilidad basadas en las normas de contabilidad internacionalmente aceptadas para el sector público;

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas

7. Acoge con satisfacción la opinión del Tribunal de que los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio 2018 son legales y regulares en todos sus aspectos significativos;

8. Expresa su creciente preocupación por la opinión desfavorable del Tribunal respecto a la legalidad y regularidad del gasto, en la medida en que los gastos subyacentes a las cuentas se ven materialmente afectados por un nivel de error cada vez mayor;

9. Expresa su profunda preocupación por el hecho de que el nivel de error estimado vuelva a incrementarse por segundo año consecutivo en un 5,2 % en el caso de los gastos aceptados en las cuentas de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED (frente al 4,5 % en 2017, el 3,3 % en 2016, el 3,8 % en 2014 y 2015, el 3,4 % en 2013 y el 3 % en 2012); confía en que la Comisión reflexione sobre los motivos y adopte las medidas necesarias para invertir la tendencia al aumento de la tasa de error;

10. Observa que una parte de los porcentajes de error estimados por el Tribunal podría deberse a una carga de trabajo muy elevada para un personal demasiado escaso, en particular en las delegaciones que se enfrentan a dificultades;

11. Considera fundamental que, cuando se alcance este nivel de errores estimados, se refuerce la inversión en la sensibilización y la formación del personal; pide a la Comisión que encuentre vías para resolver el problema de la falta de personal, en particular en las delegaciones que se enfrentan a dificultades;

12. Observa que la salida del Reino Unido de la Unión no ha tenido repercusión alguna en la gestión financiera de los FED en 2018 y que las cuentas de los FED de 2018 reflejan correctamente el estado del proceso de salida;

13. Observa con gran preocupación que de las 125 operaciones de pago revisadas por el Tribunal, 51 (esto es, el 41 %) estuvieron afectadas por errores, y, en particular, que de los 39 pagos con errores cuantificables, nueve (el 23 %) fueron operaciones finales autorizadas después de que se realizaran todos los controles *ex ante*; pide a la Comisión que mejore sustancialmente la legalidad y la regularidad de las transacciones y se asegure de la realización de un seguimiento adecuado de los controles *ex ante*;

14. Observa que los fondos liberados de proyectos en el marco del décimo FED que se transfieran a la reserva de eficacia del undécimo FED no entrañarán problema de tesorería alguno en vista de la retirada del Reino Unido de la Unión, y que la incidencia en la contribución de cada Estado miembro se calculará en proporción a su contribución inicial al FED;

15. Expresa su profunda preocupación por que, a pesar de los sucesivos planes de medidas correctoras aplicados por la DG DEVCO, la tipología de los errores detectados sea, en buena medida, similar a años anteriores, a saber, falta de documentos justificativos esenciales (36,6 %), incumplimiento grave de las normas de contratación pública (27,1 %), gastos no efectuados (22,7 %), porcentaje de error residual (PER) ajustado en función del estudio de la DG DEVCO sobre el PER (5,4 %), gastos no subvencionables (4,3 %) y otros tipos de error (3,9 %), incumplimiento por los beneficiarios de las normas de contratación pública y gastos no subvencionables;

16. Observa que los errores se referían principalmente a operaciones correspondientes a estimaciones de programas, subvenciones, acuerdos de contribución con organizaciones internacionales y acuerdos de delegación con agencias nacionales de cooperación de la Unión, más que a otros instrumentos de ayuda;

17. Se muestra profundamente preocupado por esta situación, recurrente pese a los sucesivos planes de medidas correctoras elaborados por la DG DEVCO, especialmente cuando se dan errores cuantificables que apuntan a deficiencias en los controles por parte de las organizaciones internacionales; insta a la Comisión a no subestimar la gravedad de tales errores, que podrían ser síntoma de fraude, y a subsanar urgentemente las deficiencias recurrentes anteriormente mencionadas, a informar claramente sobre las dificultades específicas surgidas en la aplicación del plan de acción y a cooperar debidamente tanto con el Tribunal como con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) cuando sea necesario;

Eficacia de los sistemas de seguimiento y de garantía

18. Expresa su profunda preocupación por el hecho de que la Comisión disponía de información suficiente para evitar, detectar y corregir los errores cuantificables antes de validar y aceptar el gasto, y de que la utilización de la información disponible habría reducido en 1,3 puntos porcentuales el nivel de error estimado; destaca asimismo que los auditores externos no detectaron ciertas operaciones con errores, que representan 1,1 puntos porcentuales;

19. Espera que la DG DEVCO sea más rigurosa en su uso de la información de gestión disponible y en el manejo coherente de su sistema de control general (controles *ex ante* y auditoría externa o verificación de gastos); destaca la importancia de los continuos esfuerzos de la DG DEVCO para mejorar la aplicación de sus controles preventivos, y en particular la selección de ámbitos de alto riesgo en relación con los fondos en régimen de gestión indirecta a través de organizaciones internacionales y agencias de desarrollo, así como las subvenciones en régimen de gestión directa, y pide a la DG que no ceje en sus esfuerzos en este sentido;

20. Toma nota del séptimo estudio de la DG DEVCO sobre el PER, que constató un PER del 0,85 %, inferior al umbral de importancia relativa del 2 % fijado por la Comisión; observa, no obstante, que la metodología utilizada se ha basado durante varios años en muy pocos controles sobre el terreno de las operaciones y en controles incompletos de los procedimientos de contratación pública, por lo que pide a la DG DEVCO que colabore estrechamente con el Tribunal para mejorar la fiabilidad de la evaluación de los índices de error;

21. Observa, no obstante, que los resultados de las auditorías externas para las operaciones ejecutadas en los ámbitos «subvenciones en gestión directa» y «gestión indirecta con países beneficiarios» muestran que el 4,64 % y el 3,77 %, respectivamente, de los importes totales auditados fueron identificados como no subvencionables, sin que esta situación haya dado lugar a la emisión de reservas diferenciadas; pide a la DG DEVCO que facilite explicaciones detalladas sobre la lógica subyacente utilizada en estos dos casos;

22. Recuerda que la reserva es una piedra angular de la rendición de cuentas y, por lo tanto, constituye un instrumento de prevención y transparencia dentro de la cadena de fiabilidad de la DG DEVCO, que refleja los desafíos actuales o las insuficiencias persistentes o comprobadas a los que se enfrentan las oficinas centrales o las delegaciones de la Unión;

23. Pide a la DG DEVCO que consolide progresivamente su cadena de fiabilidad, en consonancia con el nuevo conjunto de normas de control interno, haciendo mayor hincapié tanto en las competencias individuales como en la rendición de cuentas por su papel en la realización de los controles y en el riesgo de fraude;

24. Observa que el estudio del PER se ha convertido en un componente básico de la estrategia de auditoría, control y evaluación de riesgo de la DG DEVCO, así como de la cadena de fiabilidad, pero pide a la DG DEVCO que garantice una mayor coherencia en las normas metodológicas utilizadas en su evaluación del PER y, cuando sea necesario, consulte al Tribunal sobre estas cuestiones;

25. Toma nota de los diferentes enfoques utilizados por el Tribunal y la DG DEVCO: el primero se centra en las operaciones en curso o los porcentajes de error provisional en el nivel de los pagos y la segunda en las operaciones cerradas; considera y subraya que esta dualidad de metodologías de estimación no debe dar lugar a una visión ambigua de la regularidad y la legalidad de las operaciones, lo que impediría asimismo la comparabilidad de los resultados a lo largo de varios años;

26. Espera que todas las partes interesadas eviten recurrir a justificaciones concurrentes de las metodologías de valoración de los niveles de error estimados, a fin de presentar una imagen fiable y más realista de la situación y de reforzar la confianza y la equidad tanto en la labor de control efectuada como en los sistemas generales de control; subraya asimismo que debe reconsiderarse debidamente el concepto de importes estimados en situación de riesgo al cierre utilizado en los distintos informes, como por ejemplo el informe anual de actividades de la DG DEVCO o el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión;

27. Pide a la DG DEVCO que prosiga sus esfuerzos para mejorar la aplicación eficaz de su marco de control y de los ICR, en particular el ICR 21 sobre pagos indebidos evitados por los controles *ex ante* y el ICR 25 sobre importes no subvencionables detectados por auditorías externas; toma nota de que se emitieron órdenes de cobro por un importe de 18,22 millones EUR para el reembolso de pagos indebidos;

28. Considera que es fundamental seleccionar ámbitos de alto riesgo en relación con los fondos en régimen de gestión indirecta a través de organizaciones internacionales y agencias nacionales de desarrollo, así como con las subvenciones en régimen de gestión directa, y que el nivel de riesgo asociado a estos dos ámbitos de operaciones debe revisarse al alza;

29. Toma nota de que en 2018 se emitieron dos reservas, en particular la reconducción de la reserva sobre el Fondo de Apoyo a la Paz para África (APF), emitida inicialmente en 2015, y que refleja las actuales deficiencias institucionales y de gestión, dado que el APF no es suficientemente eficaz para proteger la legalidad y la regularidad de los gastos de los FED;

30. Observa que en 2018 estaban en curso diecinueve investigaciones de fraude;

Cooperación con organizaciones internacionales, agencias de ayuda al desarrollo de la Unión y organizaciones no gubernamentales

31. Observa que los pagos de los FED efectuados en 2018 para los proyectos ejecutados mediante gestión indirecta con organizaciones internacionales y agencias de ayuda al desarrollo ascendieron respectivamente a 1074 millones EUR y 201 millones EUR (de los cuales 347 millones EUR se canalizaron a través de las Naciones Unidas); observa que 2 600 millones EUR procedieron del presupuesto general;

32. Observa con preocupación que, para las operaciones con organizaciones internacionales, 33 de las 61 operaciones auditadas (un 54 %) tienen errores cuantificables, lo que representa el 62,5 % del nivel de error estimado para 2018;

33. Expresa su profunda preocupación por el hecho de que, una vez más, las organizaciones internacionales no aportasen la documentación justificativa a su debido tiempo, lo que ha impedido a la Comisión y al Tribunal realizar auditorías rigurosas; pide a la Comisión que redoble los esfuerzos para garantizar la puntual recepción de la información por parte de las organizaciones internacionales en cuestión, al objeto de que el Tribunal pueda ofrecer datos completos y precisos;

34. Observa con preocupación la gran concentración de contratos FED adjudicados a un número muy limitado de agencias nacionales de desarrollo, con el consiguiente riesgo de renacionalización de la política de desarrollo de la Unión, lo que es contrario al objetivo de una mayor integración de la política exterior de la Unión;

35. Pide a la Comisión que refuerce y consolide el seguimiento de los procedimientos de licitación y contratación para evitar el riesgo de que un número muy reducido de organismos públicos o semiprivados monopolice significativamente los proyectos de los FED ejecutados en los países en desarrollo y obtenga una influencia cada vez mayor en las políticas de desarrollo, cooperación y vecindad de la Unión, lo que podría poner en peligro la independencia de la política de la Unión; pide a la Comisión que refuerce y amplíe su cooperación también con otras entidades públicas y privadas, como diversas ONG que trabajan en el ámbito del desarrollo;

36. Recomienda que la Comisión ponga más énfasis en la promoción del trabajo cooperativo de los FED con organizaciones internacionales, agencias de ayuda al desarrollo de la Unión y ONG; expresa su preocupación por lo escasa e insuficientemente visible que resulta para el gran público la labor de los FED;

37. Recuerda que aquellas entidades a las que se haya confiado la ejecución de fondos de la Unión deben respetar, como regla general, los principios de buena gestión financiera y transparencia; subraya que todas las entidades deben cooperar plenamente en la defensa de los intereses financieros de la Unión y deben, como condición para recibir los fondos, conceder al ordenador competente, al Tribunal y la OLAF, los derechos y el acceso necesarios;

38. Pide a la Comisión que:

i) respete estrictamente y haga aplicar en los acuerdos de contribución en los acuerdos marco las responsabilidades antes mencionadas que incumben a toda entidad que ejecute fondos de la Unión, así como la obligación de proporcionar al Tribunal y a la OLAF todos los documentos solicitados necesarios para la realización de auditorías;

ii) preste constante atención a los requisitos y a los informes de evaluación por pilares de las organizaciones internacionales y las ONG afectadas por esta falta de cooperación para revisar la idoneidad de sus instrumentos de rendición de cuentas; reconsidere las disposiciones relacionadas o los términos de referencia cuando se revise la metodología de evaluación por pilares para cumplir las disposiciones del Reglamento Financiero de los FED; adapte, en caso necesario, los acuerdos de delegación vigentes con estas entidades internacionales;

iii) observa que sigue siendo necesario un enfoque más sistemático en la comunicación de las actividades financiadas con subvenciones de la Unión para mejorar la visibilidad de esta y reforzar la transparencia, la rendición de cuentas y la diligencia debida en materia de derechos humanos a lo largo de la cadena de financiación; pide a la Comisión que introduzca en los acuerdos marco la obligación de que la agencia principal garantice la visibilidad de la Unión en proyectos con donantes múltiples; pide a la Comisión que lleve a cabo controles sobre el terreno por muestreo algunos años después de la finalización de los proyectos cofinanciados para comprobar el impacto continuado de las intervenciones de los FED y adoptar las medidas necesarias para garantizar la incidencia a largo plazo de sus operaciones;

Apoyo presupuestario de la Unión

39. Toma nota de que la contribución de los FED a las actividades de apoyo presupuestario alcanzó los 881,9 millones EUR en 2018, de los cuales 858,6 millones fueron nuevos compromisos (con una cobertura geográfica de 56 países socios que representaban 96 contratos de apoyo presupuestario); observa que, en el caso de los países y territorios de ultramar (PTU), se desembolsaron 92,9 millones EUR a través de los FED para catorce países, lo que representó dieciocho contratos de apoyo presupuestario;

40. Observa con satisfacción que la región de África subsahariana es el principal receptor de apoyo presupuestario con una cuota del 41 % y que los contratos correspondientes se refieren a la resiliencia estatal y a los contratos inmobiliarios; observa, asimismo, que el porcentaje de países de renta baja aumentó hasta el 38 %, frente al 31 % en 2015, y que los países de renta media baja, con un 47 % del total de los compromisos en curso, son los mayores beneficiarios del apoyo presupuestario;

41. Recuerda que el apoyo presupuestario es una inversión en las políticas y los sistemas públicos de los países socios de la Unión y que sus principios fundamentales son llevar a cabo reformas y contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; señala que el apoyo presupuestario de la Unión debe guiarse por los principios de eficacia de Busán, acordados a escala internacional, como la apropiación por parte de los países socios, la atención centrada en los resultados, la integración y la rendición de cuentas;

42. Observa que en los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y los PTU los desembolsos se realizan principalmente por tramos fijos; considera, no obstante, que los tramos variables pueden aportar un mayor efecto multiplicador para profundizar la política y el diálogo político con los países socios sobre las principales reformas que deben llevarse a cabo; considera que las modalidades de desembolso a través de tramos fijos y variables deben basarse en resultados y en datos cualitativos suficientes para evaluar los progresos realizados; considera que los criterios de rendimiento de los desembolsos constituyen un factor fundamental en la gestión de las actividades de apoyo presupuestario;

43. Pide que se lleve a cabo un estrecho seguimiento y un diálogo político exhaustivo con los países socios en cuanto a los objetivos, los avances hacia los resultados acordados y los indicadores de rendimiento; pide, una vez más, a la Comisión que defina y mida mejor el impacto previsto en materia de desarrollo y, en particular, mejore el mecanismo de control con respecto a la conducta del Estado beneficiario en los ámbitos de la corrupción, el respeto de los derechos humanos, el Estado de Derecho y la democracia; sigue profundamente preocupado por el uso que puede hacerse del apoyo presupuestario de la Unión en los países beneficiarios en los que no existe un control democrático o existe un control democrático limitado;

44. Observa una ligera disminución general de la percepción del riesgo relacionada con el apoyo presupuestario en 2018; destaca, no obstante, que la corrupción, la financiación pública y los riesgos para el desarrollo siguen siendo los riesgos más importantes, mientras que el riesgo macroeconómico ha experimentado una tendencia al alza;

45. Apoya la atención prestada a los progresos realizados en la gestión de las finanzas públicas, la transparencia presupuestaria y los organismos de control y supervisión democráticos, así como la macrocondicionalidad en los países socios, a fin de optimizar el desarrollo de capacidades; pide a la Comisión que supervise sistemáticamente las reformas emprendidas y los resultados obtenidos, demostrando que el apoyo presupuestario de la Unión ha contribuido eficazmente al propio programa de desarrollo de los países receptores y ha reforzado su apropiación democrática;

46. Señala que se deben reforzar los instrumentos de seguimiento adecuados para evaluar la forma en que el apoyo presupuestario ha contribuido a mejorar la movilización de los ingresos nacionales y las reformas conexas; observa con satisfacción que la movilización de los ingresos nacionales ascendió en 2018 al 19 % del valor de los tramos variables (frente al 3 % en 2014); anima a la DG DEVCO a que, en sus informes sobre el apoyo presupuestario, siga facilitando información periódica sobre la utilización de los contratos de apoyo presupuestario para la movilización de los ingresos nacionales;

47. Pide, no obstante, a la DG DEVCO que evalúe estrictamente en su diálogo político los riesgos relacionados con la elusión del impuesto de sociedades, la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos que afectan, en particular, a los países en desarrollo; anima a la DG DEVCO a que evalúe el impacto fiscal y ayude a definir los objetivos de inversión específicos;

Riesgos y retos relacionados con la ejecución de la ayuda de los FED

48. Expresa su gran preocupación por el riesgo de que los FED se vea forzado a responder a demandas que le alejen de su objetivo principal de reducir la pobreza, que son imposibles de conciliar con los valores fundamentales de los FED y conllevan el riesgo de comprometer lo que se ha hecho bien previamente; observa con preocupación el riesgo de desviación y pide a la Comisión que lo tenga en cuenta en la elaboración de proyectos y de programas, en consonancia con el principio de coherencia de las políticas en favor del desarrollo; pide a la Comisión que seleccione los futuros programas de ayuda de conformidad con los valores fundamentales de los FED y considere la posibilidad de retirar la subvención a programas que se desvíen de esos valores;

49. Subraya el hecho de que los FED no deben ir más allá de su ámbito de aplicación y que el nuevo nexo para afrontar los nuevos retos no debe socavar el logro de otros objetivos de desarrollo;

50. Insta a la Comisión a que haga mayor hincapié y se centre en la mejora y el mantenimiento de aquellos programas de ayuda cuyo funcionamiento sea satisfactorio; pide a la Comisión que consiga una mayor visibilidad y cobertura en los medios en cuanto a las buenas prácticas y los ejemplos de buenos resultados;

51. Destaca la importancia de los riesgos para la sostenibilidad, la transparencia y la buena coordinación que la Unión tiene por objeto abordar con su financiación de la ayuda al desarrollo ante un aumento significativo de donantes emergentes y nuevos actores como Rusia y China en África; pide a la Comisión que trabaje en favor de una mejor adecuación de la cooperación internacional a las propias prioridades de desarrollo de los países socios;

52. Considera que la relación entre la cuestión de la migración y la ayuda al desarrollo es uno de los vínculos más importantes que deben gestionarse, junto con los vínculos existentes entre la seguridad y el desarrollo y entre la ayuda humanitaria y el desarrollo; reconoce, no obstante, que la consolidación de la paz y la lucha contra las causas profundas de la migración son aspectos fundamentales del desarrollo sostenible;

53. Recuerda que la eficacia de la ayuda, la apropiación por parte de los países socios de los resultados en materia de desarrollo y la dependencia de los marcos de gobernanza de los países socios son principios rectores que deben perfeccionarse regularmente; destaca, además, que la buena gobernanza, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos son condiciones previas esenciales que interactúan con la eficacia de la ayuda; pide a la Comisión que establezca el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos como condición previa fundamental para la aprobación de la ayuda financiera;

54. Hace hincapié en que la sostenibilidad es esencial para aumentar la eficacia global de la ayuda al desarrollo, a través del seguimiento regular del impacto de todos los modos de entrega de la ayuda; recuerda que la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible hacen mucho hincapié en los datos y los indicadores, teniendo en cuenta que un seguimiento sólido es fundamental para una estrategia eficaz y operativa;

55. Reitera su petición a la Comisión de que incluya en el próximo informe anual de actividades una evaluación estructurada del impacto de las actividades de los FED, con especial atención a los derechos humanos;

56. Pide a la Comisión que lleve a cabo una evaluación, país por país, de los proyectos a largo plazo en curso financiados por los FED, con el fin de demostrar el verdadero impacto de las inversiones de la Unión efectuadas desde hace décadas sobre el terreno y el modo en que estas han contribuido efectivamente al desarrollo económico, social y sostenible de los países beneficiarios; insta, por consiguiente, a la Comisión a que reflexione sobre los resultados de dicha evaluación y reduzca o suprima la financiación de los proyectos ineficaces;

57. Considera que hacer un mayor hincapié en las pymes locales, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil debe ser un aspecto fundamental de la cooperación en la gestión de reservas de proyectos de las delegaciones de la Unión; subraya que, teniendo en cuenta el déficit de financiación que deberá cubrirse para alcanzar los ambiciosos objetivos de desarrollo sostenible, un diálogo estratégico con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil debe desempeñar una función crucial para el desarrollo de las economías locales;

58. Considera que la inclusión financiera y la microfinanciación son factores clave del progreso económico y social, que han demostrado su impacto en la actividad económica local y en la creación de empleo; toma nota con satisfacción de que los FED apoyan la inclusión financiera en África a través de una serie de instrumentos (el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS), el Fondo de Garantía, el Mecanismo de riesgo compartido NASIRA, el Fondo Huruma, Boost Africa y el Fondo Africano de Garantía), con el objetivo, entre otras cosas, de conceder microcréditos a los agricultores desfavorecidos de África; recomienda a la Comisión y a otras instituciones de la Unión que no creen más instrumentos de ayuda financiera sino que, en su lugar, les anime a que garanticen una mayor visibilidad de los instrumentos de ayuda financiera en sus respectivos ámbitos de actuación y en la Unión;

59. Toma nota de la auditoría del Servicio de Auditoría Interna sobre la coordinación CE-SEAE y observa con satisfacción las conclusiones de la auditoría, según las cuales las actividades de coordinación entre los servicios de la Comisión (la DG DEVCO, la Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (DG NEAR) y el Servicio de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación) y el SEAE son, en general, eficaces y eficientes; destaca firmemente, no obstante, la necesidad de establecer una visión no fragmentada de la ayuda exterior general de la Unión a un país determinado y la necesidad de reforzar, en coordinación con la DG DEVCO y la DG NEAR, una evaluación y gestión de riesgos con el fin de desarrollar una visión común sobre la incertidumbre y las estrategias atenuantes;

Eficacia del Fondo Fiduciario de Emergencia para África

60. Toma nota de que los recursos asignados al Fondo Fiduciario de Emergencia para África (en lo sucesivo, el «Fondo Fiduciario») a finales de 2018 alcanzaron los 4200 millones de euros, de los cuales 3700 millones procedían de los FED y 489,5 millones de los Estados miembros y otros donantes (Suiza y Noruega); observa que en 2018 se ejecutaron 187 proyectos; toma nota de que a finales de 2018 la iniciativa conjunta UE-OIM para la protección y el desarrollo de la migración se amplió de 14 a 26 países africanos;

61. Recuerda la posición defendida habitualmente por el Parlamento, según la cual la Comisión debe garantizar que cualquier fondo fiduciario que se cree como nuevo instrumento de desarrollo ha de estar siempre en sintonía con la estrategia general y los objetivos de la política de desarrollo de la Unión, es decir, la reducción y la erradicación de la pobreza y, en particular, que los intereses de seguridad de los países europeos no deben prevalecer sobre las necesidades de las poblaciones beneficiarias; anima a la Comisión a que se plantee reducir la ayuda económica asignada a los proyectos del Fondo Fiduciario que se aparten de este eje;

62. Subraya que el Fondo Fiduciario debe abordar las causas profundas de la desestabilización, el desplazamiento forzoso y la migración irregular, promoviendo la resiliencia, las oportunidades económicas, la igualdad de oportunidades, la seguridad de las poblaciones y el desarrollo humano y social; señala que el concepto y las características de las causas profundas de la migración irregular son muy variables y deben adaptarse y analizarse minuciosamente para configurar mejor la justificación y el valor añadido de las intervenciones de los proyectos y presentar mejor los resultados obtenidos;

63. Toma nota de que el Tribunal llegó a la conclusión de que el Fondo Fiduciario es un instrumento flexible para prestar asistencia en ámbitos como la alimentación, la educación, la salud, la seguridad y el desarrollo sostenible, pero, considerando los retos sin precedentes a los que se enfrenta, su concepción debería haberse centrado más en objetivos considerados demasiado amplios para una orientación eficaz de la acción en las regiones africanas y para la evaluación del impacto;

64. Toma nota con inquietud de que las numerosas preocupaciones manifestadas por el Tribunal [1] y los autores de la evaluación intermedia del 11.º FED sobre la ejecución del Fondo Fiduciario siguen en gran medida sin respuesta; reitera su preocupación en relación con:

— la ausencia de criterios documentados para la selección de propuestas de proyectos para los componentes Norte de África y Cuerno de África,

— la ausencia de un marco específico de evaluación de riesgos,

— deficiencias graves en la evaluación del rendimiento de los proyectos del Fondo Fiduciario,

— la eficacia y la sostenibilidad de los proyectos del Fondo Fiduciario, así como con la capacidad de la Unión para supervisar de cerca su ejecución,

— la ausencia de una estrategia constructiva en cuanto a la difusión y la cobertura en los medios de los programas de ayuda eficaz y buenas prácticas;

considera, a la vista de estas conclusiones, que el valor añadido del Fondo Fiduciario es harto cuestionable;

65. Recuerda que la mayor parte de la financiación del Fondo Fiduciario proviene de los FED, lo que inevitablemente implica que la ayuda al desarrollo está al servicio no de los planes de desarrollo de los países socios de la Unión, sino de los objetivos a corto plazo de la política de migración de esta, lo cual es contrario al Tratado de Lisboa y a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo; señala que el Fondo Fiduciario era un instrumento centrado en proyectos relativos a soluciones rápidas para contener los flujos migratorios mixtos, más que destinado a abordar los factores a largo plazo que impulsan la migración, de conformidad con los principios de la ayuda al desarrollo;

[1] Informe Especial n.º 32/2018 titulado «Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea: flexible, pero insuficientemente enfocado».

66. Señala que la puesta en común de los recursos procedentes de los FED, del presupuesto de la Unión y de otros donantes no debería impedir que los fondos destinados a la política de cooperación y desarrollo lleguen a sus beneficiarios previstos o se utilicen para alcanzar sus objetivos iniciales; lamenta, en este sentido, que, aunque la contribución de la Unión al Fondo Fiduciario provenga principalmente de los recursos asignados a la AOD, el Fondo Fiduciario no se centre exclusivamente en objetivos orientados al desarrollo; señala que el capítulo de la gestión de la migración obtuvo la mayor parte de los fondos en 2018, pasando de un 17,3 % en 2016 a un 30,8 % de los fondos del Fondo Fiduciario en 2018;

67. Observa que no solo el porcentaje atribuido a la gestión de la migración ha aumentado en todos los proyectos aprobados por el Fondo Fiduciario, sino que los fondos también han dado cada vez más prioridad a los países del norte de África, pasando del 23 % de los fondos totales de gestión de la migración en 2016 al 52 % en 2018; lamenta que, si bien el objetivo de la Unión es apoyar a las poblaciones vulnerables y marginadas como aspecto prioritario del Fondo Fiduciario, el 55 % de la financiación proveniente del capítulo de gestión de la migración se destinó a proyectos encaminados a restringir y disuadir la migración irregular mediante la contención y el control de la migración en 2017; advierte de que utilizar la ayuda para el desarrollo como medio para abordar el problema de la migración y la seguridad no solo compromete las prioridades de la Unión en materia de desarrollo, sino que puede crear más pobreza e inestabilidad obligando a las personas a abandonar sus comunidades; anima, en este sentido, a la Comisión a que se plantee la posibilidad de reducir o cancelar la prestación de ayuda económica a los proyectos del Fondo Fiduciario que incumplan las políticas de desarrollo a largo plazo de la Unión;

68. Recuerda que las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la sociedad civil, las ONG y el sector privado, son socios para una política de desarrollo eficaz, y que un diálogo constante con las autoridades nacionales y las comunidades locales es esencial para establecer estrategias y prioridades comunes; pide a la Comisión que garantice que los FED y el presupuesto de la Unión no financien, a través del Fondo Fiduciario, proyectos ejecutados por las fuerzas gubernamentales y locales (milicias) que participan en graves violaciones de los derechos humanos, especialmente en países como Libia y Sudán;

69. Recuerda que la financiación del Fondo Fiduciario procedente de las líneas presupuestarias de desarrollo no debe destinarse a medidas de seguridad que comprometan los derechos de los migrantes; pide a la Comisión que dé garantías concretas de que las autoridades de ejecución no utilizan los proyectos del Fondo Fiduciario relacionados con la migración para violar los derechos humanos fundamentales de las personas migrantes, y de que, a largo plazo, los proyectos del Fondo Fiduciario relacionados con la migración no contribuirán a la desestabilización de países y subregiones, tal como se ha señalado cada vez con mayor frecuencia las ONG y las poblaciones locales del norte de Níger; subraya que los proyectos del Fondo Fiduciario deben integrar los derechos humanos en el centro de la programación y contribuir a la observancia de estos derechos en los países de que se trate;

70. Pide a la Comisión que incluya cláusulas de derechos humanos claras y transparentes en sus acuerdos de contribución celebrados con socios ejecutivos (organismos de las Naciones Unidas, agencias de desarrollo de los Estados miembros) con el fin de evitar situaciones en las que la Unión podría financiar indirectamente proyectos que violan los derechos humanos; señala, a este respecto, el proyecto «Reconectar Eritrea y Etiopía a través de la rehabilitación de las principales carreteras de Eritrea», financiado por el Fondo Fiduciario y gestionado por la UNOPS, que financia a empresas nacionales de construcción eritreas que recurren al trabajo forzoso a través del Servicio Nacional;

71. Pide a la Comisión que garantice que en los lugares de trabajo correspondientes a los proyectos cofinanciados por la Unión no se recurra al trabajo forzado ni a condiciones de esclavitud, de conformidad con los marcos jurídicos internacionales y de la Unión; recomienda que la Comisión aplique un sistema de seguimiento transparente y rígido para los proyectos cofinanciados por la Unión, que incluya un procedimiento de denuncia anónima y un seguimiento al respecto;

72. Expresa su preocupación por el hecho de que el Tribunal encontrara ejemplos de proyectos que abordan necesidades similares a las de otros instrumentos de la Unión, con el riesgo de duplicar otras formas de ayuda de la Unión; pide a la Comisión que vele especialmente por que sus acciones sean coherentes y estén coordinadas con los programas de desarrollo regional y que maximice el impacto y la eficacia de la ayuda global con el fin de garantizar que se centra principalmente en el desarrollo y no en el control y la seguridad de las fronteras en detrimento de los migrantes;

73. Toma nota de que la Comisión reconoce la necesidad de reforzar el sistema de supervisión común; acoge con satisfacción la adopción de un conjunto de 41 indicadores comunes de ejecución en el segundo trimestre de 2018 y el establecimiento de asistencia técnica; observa que los tres apartados operativos del Fondo Fiduciario están trabajando para identificar mejor objetivos y valores de referencia específicos a escala del proyecto;

74. Considera que es necesario prestar la debida atención para garantizar una mejor comunicación entre la Comisión, el Parlamento y los Estados miembros en lo que respecta a la ejecución del Fondo Fiduciario, así como una información pública suficiente y la supervisión y la auditoría de sus operaciones y resultados; pide al Tribunal que considere la posibilidad de realizar una auditoría sobre el impacto de la ejecución del Fondo Fiduciario en la política de desarrollo de la Unión, tanto desde el punto de vista presupuestario como desde el punto de vista de los resultados; solicita, por consiguiente, a la Comisión que extraiga conclusiones de dicha auditoría y se cerciore de que se pone fin a los proyectos del Fondo Fiduciario cuya ejecución no sea eficaz o de que se reduce sobremanera la financiación de estos;

La Arquitectura de Paz y Seguridad de África

75. Observa con preocupación que la Arquitectura de Paz y Seguridad de África (APSA) adolece de una fuerte dependencia de fuentes de financiación externas, debido a la escasa contribución de los Estados miembros al Fondo de Apoyo a la Paz y a la limitada financiación que atrae la APSA de fuentes alternativas de financiación;

76. Reconoce que el SEAE y la Comisión se enfrentan a situaciones sumamente complejas en África con numerosos retos y limitaciones de carácter político y operativo en numerosos ámbitos, en particular la cooperación de las principales partes interesadas, la financiación de las instituciones y las deficiencias que presentan, y la voluntad política de intervenir, prevenir y gestionar los conflictos;

77. Lamenta que esta escasez de apropiación africana y de sostenibilidad financiera combinada con una elevada dependencia de los donantes y de los socios internacionales dé lugar a deficiencias operativas; pide a la Comisión y al SEAE que promuevan la apropiación de la APSA por la Unión Africana para lograr una mayor independencia financiera, y reorienten la ayuda de la Unión de modo que deje de apoyar los gastos operativos y la dirijan a apoyar medidas de desarrollo de capacidades;

78. Lamenta el hecho de que el apoyo de la Unión a la APSA haya tenido un efecto muy limitado, por lo que ha sido necesaria una reorientación, así como que el apoyo de la Unión se haya centrado principalmente en contribuir a los costes operativos básicos de la APSA y que esta haya dependido en gran medida de la ayuda de los donantes durante muchos años;

79. Expresa su profunda preocupación por las insuficiencias de los sistemas de seguimiento en cuanto a su capacidad de proporcionar datos adecuados sobre los resultados de las actividades; pide a la Comisión que refuerce la capacidad del sistema de evaluación en materia de actividades y resultados para mostrar claramente que las contribuciones de la Unión pueden vincularse en su mayor parte a efectos tangibles y positivos en materia de paz y seguridad sobre el terreno; pide a los servicios de la Comisión que pongan en marcha una misión de «seguimiento orientado a los resultados» y que informe al Parlamento en el plazo más breve posible.

80. Recomienda a la Comisión que, como consecuencia de las mencionadas dudas, estudie la posibilidad de dejar sin efecto toda financiación a la APSA;

Plan Europeo de Inversiones Exteriores y FEDS

81. Recuerda el objetivo financiero de movilizar 44000 millones de euros en inversiones; toma nota de que la Unión ha asignado 2 200 millones de euros a 94 proyectos de financiación mixta en el marco del FEDS (pilar 1 del Plan de Inversiones Exteriores) y 1540 millones de euros a garantías del FEDS para 28 programas de inversión;

82. Anima a la DG DEVCO a que aumente la sensibilización sobre las posibilidades de apalancamiento que ofrece el Plan Europeo de Inversiones Exteriores atrayendo las inversiones del sector privado hacia asociaciones para el desarrollo; recuerda, no obstante, que debe prestarse especial atención no solo a la adicionalidad del Plan Europeo de Inversiones Exteriores, sino también a los criterios aplicados en su gestión, a fin de evitar cualquier desvío de los fondos para el desarrollo a inversores privados o para fines lucrativos;

83. Observa que, a través de 21 proyectos de financiación mixta, la Unión destinó también 547 millones de euros al África subsahariana que deberá permitir desbloquear 4000 millones de euros para el transporte, la energía, el sector privado y la agricultura; manifiesta su apoyo a la promoción de la dimensión local de la financiación mixta;

84. Señala que la cooperación regional de la Unión fue el principal contribuyente financiero a los proyectos de gestión de la biodiversidad y de recursos forestales y desempeñó un papel fundamental en la conservación en las 16 áreas protegidas de África Central y Occidental;

85. Pide a la Comisión que se centre en mayor medida en la difusión de los proyectos ejecutados con buenos resultados e impulse el conocimiento entre el público de las inversiones de la Unión en pro del desarrollo sostenible mundial;

Instrumento de Ayuda a la Inversión del BEI

86. Pide al BEI que siga apoyando el desarrollo del sector privado local como elemento fundamental de la sostenibilidad y la resiliencia, y que respalde la infraestructura social y económica básica de interés inmediato para los beneficiarios, así como la búsqueda de nuevos socios locales y regionales en el ámbito específico de las microfinanzas; pide al BEI que aumente la adicionalidad mejorando la justificación del uso hecho de los fondos;

87. Anima al BEI a que redoble los esfuerzos y adopte las medidas oportunas para dar mayor publicidad a los instrumentos del BEI en aquellos países en los que sus inversiones tendrán mayor repercusión;

88. Acoge con satisfacción la contribución de la Unión, a través del instrumento de ayuda a la inversión ACP, a líneas de crédito de microfinanciación de 139 millones de euros, que deberían dar lugar a unos 26 300 préstamos a microempresas y particulares;

89. Considera fundamental que el BEI siga invirtiendo tiempo en la política de debida diligencia asociada a mecanismos de evaluación que permitan obtener un mejor conocimiento del perfil de los intermediarios financieros y los beneficiarios y también mejorar la evaluación del impacto de los proyectos en los beneficiarios finales;

El futuro de las relaciones entre la Unión y África

90. Toma nota de la reflexión en curso sobre la futura estrategia y asociación a largo plazo de la Unión en relación con África, considerando al mismo tiempo la posibilidad de aprovechar esta oportunidad para hacer que las modalidades de la prestación de ayuda sean más eficaces; considera que es necesario pasar de una relación tradicional centrada en la ayuda a otra más estratégica e integrada;

91. Pide a la Comisión que establezca un enfoque de «más por más» con nuestros socios que permita adaptar nuestra ayuda en función del respeto por parte de los terceros países de los derechos democráticos, el Estado de Derecho, el respeto de los convenios internacionales, etc.;

92. Subraya que los FED deben ser incorporados al presupuesto de la Unión, como ya ha indicado anteriormente en algunas de sus Resoluciones y en la nueva propuesta del marco financiero plurianual (MFP) para el período 2021-2027, con el fin de evitar la fragmentación del presupuesto; señala que la inclusión de los FED reforzará la capacidad de la autoridad de aprobación de la gestión para controlar la forma en que se utiliza el presupuesto de la Unión fuera de esta.