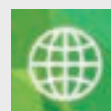


Informe Especial

# Ayuda de la UE a la rehabilitación tras el terremoto de Haití



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014

ISBN 978-92-872-0817-0  
doi:10.2865/58356

© Unión Europea, 2014  
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

*Printed in Luxembourg*

**Informe Especial**

## **Ayuda de la UE a la rehabilitación tras el terremoto de Haití**

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4,  
párrafo segundo)

## Apartado

### **Glosario y acrónimos**

#### I – VII **Resumen**

#### 1 – 11 **Introducción**

1 – 3 **Haití es un Estado frágil**

4 – 5 **El terremoto de 2010 agravó dramáticamente la situación**

6 – 7 **La delegación de la UE también se vio gravemente afectada**

8 – 11 **A pesar de la respuesta internacional, la rehabilitación constituyó un desafío**

#### 12 – 17 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

#### 18 – 63 **Observaciones**

18 – 27 **La Comisión abordó las necesidades prioritarias de rehabilitación**

19 – 21 **La necesidades de rehabilitación fueron bien identificadas**

22 – 24 **La ayuda de la UE a la rehabilitación se estableció en el marco de una estrategia sólida**

25 – 27 **La división del trabajo entre la Comisión y otros donantes importantes fue adecuada, pero la coordinación durante su ejecución fue complicada**

28 – 40 **A pesar de ciertos esfuerzos de la Comisión, la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo no fue suficiente**

30 – 32 **La Comisión utilizó distintos instrumentos de modo flexible**

33 – 35 **La coordinación en el seno de la Comisión no fue óptima**

36 – 40 **La VARD estaba bien planificada con respecto al diseño de cada uno de los programas de rehabilitación, pero a veces era difícil de garantizar en la práctica**

41 – 63 **La Comisión no garantizó lo suficiente la ejecución eficaz de la ayuda de la UE a la rehabilitación**

42 – 54 **La mayoría de los programas sufrieron retrasos y algunos solo lograron progresos limitados**

55 – 58 **Algunos riesgos importantes no fueron gestionados suficientemente**

59 – 63 **El seguimiento estaba basado en un marco adecuado, pero no recibió recursos suficientes**

64 – 68 **Conclusiones y recomendaciones**

**Anexo I — Lista de programas examinados**

**Anexo II — Metodología de puntuación**

**Anexo III — Puntuación de los programas**

**Respuestas de la Comisión y del SEAE**

**APG:** Apoyo presupuestario general

Estos programas consisten normalmente en un paquete de ayuda que incluye transferencia de fondos, medidas de refuerzo de capacidades, diálogo con el país asociado y fijación de condiciones para el desembolso de los fondos.

**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo

**BM:** Banco Mundial

**CAED:** Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haïti (Marco para la coordinación de la ayuda exterior en apoyo al desarrollo de Haití)

**Dipecho:** Preparación ante los desastres de ECHO

ECHO lanzó en 1996 su programa de preparación ante los desastres, Dipecho, destinado a comunidades vulnerables que viven en las regiones del mundo más propensas a sufrir desastres. Normalmente, los programas financiados por Dipecho abarcan la formación, el refuerzo de las capacidades, la concienciación, la alerta temprana y medidas de planificación y previsión, y los fondos se entregan a través de organismos de ayuda y ONG que trabajan en dichas regiones.

**DRR:** Reducción del riesgo de desastres

Enfoque sistemático para identificar, evaluar y reducir el riesgo de desastres. Tiene como objetivo reducir las vulnerabilidades socioeconómicas ante los desastres y abordar las amenazas medioambientales y de otro tipo que las desencadenan.

**ECHO:** Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil

Su mandato incluye salvar y preservar vidas, evitar y mitigar el sufrimiento humano y proteger la integridad y la dignidad humana de poblaciones afectadas por catástrofes naturales o provocadas por el hombre. Proporciona ayuda humanitaria, ayuda a la rehabilitación a corto plazo y apoyo a la prevención y preparación ante los desastres.

**EuropeAid:** Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid. Se encarga de aplicar una amplia gama de instrumentos de ayuda exterior de la Comisión financiados por el FED y el presupuesto general (incluido el ICD). Casi todas las intervenciones del FED son gestionadas a través de EuropeAid.

**FED:** Fondo Europeo de Desarrollo

Constituye el principal instrumento de ayuda de la Unión Europea para la cooperación al desarrollo a Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) y países y territorios de ultramar (PTU). El acuerdo de asociación firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 por un período de veinte años («el Acuerdo de Cotonú») es el actual marco para las relaciones de la Unión Europea con los Estados ACP y PTU. Su principal objetivo es reducir y, en última instancia, erradicar la pobreza.

**FMI:** Fondo Monetario Internacional

**FPI:** Servicio de Instrumentos de Política Exterior

Servicio de la Comisión creado el 1 de enero de 2011 que informa directamente a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El gasto gestionado por el FPI tiene que ver, principalmente, con acciones aplicadas con arreglo a: a) la política exterior y de seguridad común, b) el Instrumento de Estabilidad (IfS), c) las misiones de observación electoral y d) el Instrumento de los Países Industrializados.

**G12:** Grupo de doce donantes

Compuesto por Brasil, Canadá, Francia, Japón, Noruega, España, los Estados Unidos, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), las Naciones Unidas y la Comisión Europea, está presidido por el jefe adjunto de la Minustah en su capacidad de coordinador humanitario. La delegación de la UE asumió la presidencia de forma interina en 2013.

**GFP:** Gestión de las finanzas públicas

**ICD:** Instrumento de Cooperación al Desarrollo

Lanzado en enero de 2007, proporciona ayuda, en particular, mediante: i) programas geográficos con países asociados en América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Medio y Sudáfrica en apoyo de acciones en una amplia gama de ámbitos (por ejemplo, la enseñanza, la sanidad, la cohesión social y el empleo, la gobernanza, la democracia, los derechos humanos, la ayuda en situaciones posteriores a una crisis y a los Estados frágiles); y ii) cinco programas temáticos relativos a la inversión en las personas, al medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, a los agentes no estatales y entes locales, a la mejora de la seguridad alimentaria y a la cooperación en materia de migración y asilo. Reglamento (CE) nº 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (DO L 378 de 27.12.2006, p. 41).

**IfS:** Instrumento de Estabilidad

Establecido en 2007, está previsto que constituya un mecanismo rápido y flexible para evitar los conflictos, apoyar la estabilización política posterior a un conflicto y garantizar la pronta recuperación tras una catástrofe natural. Reglamento (CE) nº 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Estabilidad (DO L 327 de 24.11.2006, p. 1).

**IHRC:** Comisión Provisional para la Recuperación de Haití

**Minustah:** Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití

**OCAH:** Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios

**ONG:** Organización no gubernamental

**PDNA:** Evaluación de las necesidades tras una catástrofe

**PIB:** Producto interior bruto

**RNB:** Renta nacional bruta

**ROM:** Seguimiento orientado a los resultados

Sistema establecido por EuropeAid en el año 2000 para reforzar el seguimiento, la evaluación y la transparencia de la ayuda al desarrollo. Se basa en breves evaluaciones específicas y sobre el terreno, realizadas por expertos externos y utiliza una metodología estructurada y coherente basada en cinco criterios: pertinencia, eficiencia, eficacia, repercusión potencial y sostenibilidad probable.

**SAI:** Servicio de Auditoría Interna

Dirección General de la Comisión, regida por el auditor interno de la Comisión que informa a su Comité de Seguimiento de las Auditorías. Su cometido es proporcionar garantías independientes de la eficacia de los sistemas de control interno y ayudar a la Comisión a través de sus opiniones, asesoramiento y recomendaciones.

**SEAE:** Servicio Europeo de Acción Exterior

Servicio creado el 1 de diciembre de 2010, con la misión de preparar las decisiones de la Comisión para las asignaciones por países, los documentos de estrategia nacionales y regionales y programas indicativos nacionales y regionales de modo conjunto con los servicios competentes de la Comisión, como parte del ciclo de programación para la mayoría de los instrumentos de la acción exterior.

**VARD:** Vinculación de la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo



## I

Haití es uno de los Estados más frágiles del mundo, y el terremoto que sacudió el país el 12 de enero de 2010 agravó dramáticamente su situación, ya que supuso una gran pérdida de vidas humanas, ocasionó una oleada de destrucción masiva, tuvo una grave repercusión en la economía nacional y redujo drásticamente la capacidad ya debilitada de la administración para ofrecer servicios básicos a la población.

## II

El Tribunal examinó si la ayuda de la UE a la rehabilitación de Haití tras el terremoto había sido concebida y ejecutada correctamente.

## III

El Tribunal ha llegado a la conclusión de que la ayuda de la UE a la rehabilitación tras el terremoto de 2010 en Haití fue concebida correctamente en términos generales, pero los programas no se ejecutaron con la suficiente eficacia. Al igual que otros donantes, la Comisión encontró graves obstáculos en sus esfuerzos por apoyar la rehabilitación, debiendo encarar el difícil desafío de tener que gestionar su ayuda en asociación con autoridades nacionales débiles —a fin de impulsar la apropiación y contribuir al establecimiento de una administración operativa—, a la vez que se esforzaba por garantizar la rapidez de la ayuda. No obstante, la Comisión podría haber mejorado la gestión de algunos elementos bajo su control.

## IV

La Comisión abordó las necesidades prioritarias de rehabilitación y, junto con otros donantes importantes, identificó correctamente las principales necesidades de rehabilitación de Haití tras el terremoto de 2010 y adoptó una estrategia de cooperación sólida que abordaba los nuevos desafíos a los que se enfrentaba el país, sin interrumpir su ayuda al desarrollo socioeconómico a largo plazo. La división del trabajo entre los donantes fue adecuada, pero la coordinación durante su ejecución fue complicada.

## V

La vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo no fue suficiente, pese a los esfuerzos en este sentido de la Comisión, que utilizó de modo flexible una serie de instrumentos complementarios y diseñó programas de rehabilitación individuales. No obstante, ECHO y EuropeAid no contaban con una estrategia común clara para el país con el fin de optimizar sinergias y asegurar una perfecta transición entre sus respectivas actividades. La debilidad de la administración nacional y el compromiso insuficiente del Gobierno con las reformas constituyeron dificultades importantes para lograr una rehabilitación eficaz y la creación de condiciones propicias a un desarrollo sostenible.

## VI

La Comisión no garantizó suficientemente la ejecución eficaz de la ayuda de la UE a la rehabilitación. Diez de los trece programas examinados por el Tribunal consiguieron, o era probable que consiguieran, las realizaciones previstas, aunque casi todos con retrasos. Tres programas lograron progresos limitados, incluido el programa de apoyo presupuestario general en virtud del décimo FED. Si bien la Comisión era consciente del difícil contexto existente, no gestionó suficientemente algunos riesgos importantes para la ejecución y la consecución de los objetivos de los programas. El seguimiento de los programas se apoyaba en un marco adecuado, pero la Comisión y el SEAE no adoptaron a tiempo medidas para reforzar los recursos de la delegación de la UE, que carecía de capacidad suficiente para realizar visitas sobre el terreno, que habrían resultado muy útiles en una situación que cambiaba rápidamente.

### VII

El Tribunal recomienda que, durante las operaciones llevadas a cabo en el contexto posterior a un desastre o en una situación de fragilidad, la Comisión:

- mejore la gestión de riesgos;
- adopte una estrategia común a fin de garantizar la vinculación y las sinergias entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo;
- si presta apoyo presupuestario, se centre en las principales funciones y reformas de la gestión de las finanzas públicas y, cuando proceda, establezca medidas a más corto plazo para proteger los fondos de la UE frente al despilfarro, las pérdidas y la ineficiencia;
- desarrolle procedimientos de continuidad de las operaciones, que incluyan disposiciones para la reorganización urgente del personal.

## Haití es un Estado frágil

### 01

En el siglo XVIII, Haití era un productor líder de caña de azúcar y una de las regiones más ricas del mundo, pero desde su independencia en 1804<sup>1</sup> ha estado asolado por conflictos étnicos y sufrido largos períodos de anarquía e inestabilidad política. Las sucesivas dictaduras de la segunda mitad del siglo XX<sup>2</sup> se tiñeron de crímenes de represión y de saqueo de la riqueza del país. En la actualidad, Haití es un Estado frágil (véase el **recuadro 1**).

### 02

La inestable situación política y de seguridad en el país originó el despliegue de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) a finales de 2004<sup>3</sup>. Tras los disturbios provocados por los precios de los alimentos en 2008, el país no tuvo un gobierno estable hasta que Laurent Lamothe se convirtió en primer ministro en marzo de 2012. La situación mejoró en cuanto a la seguridad, pero la delincuencia todavía tiene una repercusión negativa en el nivel de desarrollo.

### 03

Haití sigue siendo uno de los países más pobres del mundo<sup>4</sup>. Más de la mitad de la población<sup>5</sup> vive en situación de extrema pobreza, con menos de 1,25 dólares estadounidenses al día. La esperanza de vida es de 62 años, 12 años menos que la media en América Latina. Alrededor de la mitad de la población es analfabeta, el 20 % de los niños sufren malnutrición y el 30 % no tienen acceso a fuentes de agua limpia<sup>6</sup>. Haití tiene la tasa de prevalencia de VIH/SIDA más alta de América Latina<sup>7</sup>.

- 1 En 1791, la población de esclavos de la colonia francesa inició una insurrección, que condujo a la independencia en 1804 y a la fundación de la primera república negra independiente del mundo dos años más tarde. En 1844, la isla se dividió en dos países, Haití y la República Dominicana.
- 2 Desde 1949, el destino de Haití ha estado regido por varios dictadores: el general Paul Magloire, a quien sucedió François Duvalier (conocido con el sobrenombre de Papa Doc) y su hijo, Jean-Claude (Bebé Doc).
- 3 No está previsto que Minustah concluya antes de 2016, año en que se llevará a cabo una reconfiguración y consolidación de la misión.
- 4 La RNB per cápita de Haití en 2012 (método Atlas, BM) es de 760 dólares estadounidenses, en comparación con la media de América Latina y el Caribe, que se sitúa en 8 981 dólares estadounidenses.
- 5 Haití cuenta con casi 10 millones de habitantes.
- 6 Fuentes: World DataBank: Indicadores del desarrollo mundial, 2011 y 2012; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Informe sobre el desarrollo humano; CIA: *The World Factbook*.
- 7 La prevalencia de VIH en la población con edades comprendidas entre los 15 y los 49 años se encuentra en el 2,2 % (Ministère de la Santé Publique et de la Population, *Déclaration d'Engagement sur le VIH/SIDA: Rapport de Situation Nationale*, marzo de 2012).

## Recuadro 1

### Definición de Estado frágil

La Comisión define «fragilidad» como la debilidad o deficiencia de las estructuras y las situaciones en las que el contrato social se ha roto debido a la incapacidad del Estado o a la falta de voluntad para asumir sus funciones básicas, cumplir sus obligaciones y responsabilidades en cuanto a la prestación de servicios, la gestión de los recursos, el Estado de Derecho, el acceso equitativo al poder, la seguridad de la población y la protección y promoción de los derechos y las libertades de los ciudadanos.

Fuente: COM(2007) 643 final: Hacia una respuesta de la UE ante situaciones de fragilidad – Intervención en entornos difíciles para lograr el desarrollo sostenible, la estabilidad y la paz.

## El terremoto de 2010 agravó dramáticamente la situación

### 04

Cuando aún Haití se estaba recuperando de las tormentas de 2008, un terremoto de magnitud 7,0 en la escala de Richter sacudió la capital y sus alrededores el 12 de enero de 2010 (véase el **mapa**), con consecuencias devastadoras en términos de vidas humanas y destrucciones masivas<sup>8</sup>. Murieron alrededor de 230 000 personas, lo que lo convierte a este terremoto en una catástrofe tan mortífera como el tsunami o maremoto del océano Índico de 2004, pero concentrada en un único país<sup>9</sup>. Un total de 300 000 personas resultaron heridas, la mitad de ellas niños, mientras que alrededor de 1,3 millones perdieron su hogar en Puerto Príncipe, y más de 500 000 abandonaron la zona del desastre para buscar refugio en otras partes del país<sup>10</sup>. Las malas condiciones sanitarias, que empeoraron drásticamente tras el terremoto, facilitaron el brote de una epidemia de cólera.

### 05

Numerosos edificios de la administración, incluido el Palacio Nacional, hospitales, escuelas y otros centros públicos fueron destruidos y fallecieron muchos de sus empleados<sup>11</sup>, lo que mermó seriamente la capacidad del Gobierno de Haití en cuanto a prestación de servicios. Al afectar a la región de mayor actividad económica del país, el terremoto tuvo graves consecuencias en el desarrollo del producto interior bruto (PIB)<sup>12</sup> y en la recaudación tributaria. El tesoro público no contaba con los recursos presupuestarios para restablecer las operaciones de la administración nacional y pagar a los funcionarios.

## La delegación de la UE también se vio gravemente afectada

### 06

La delegación de la UE también se vio gravemente afectada por el terremoto: uno de sus empleados falleció, el jefe de la delegación tuvo que ser hospitalizado y la mayoría del personal sufrió traumas u otros problemas psicológicos. En las 48 horas posteriores al desastre, treinta funcionarios fueron evacuados a Bruselas o a la República Dominicana. El edificio de la delegación de la UE quedó inutilizable y era casi imposible establecer comunicaciones con Bruselas. Numerosos expedientes sufrieron daños o se perdieron.

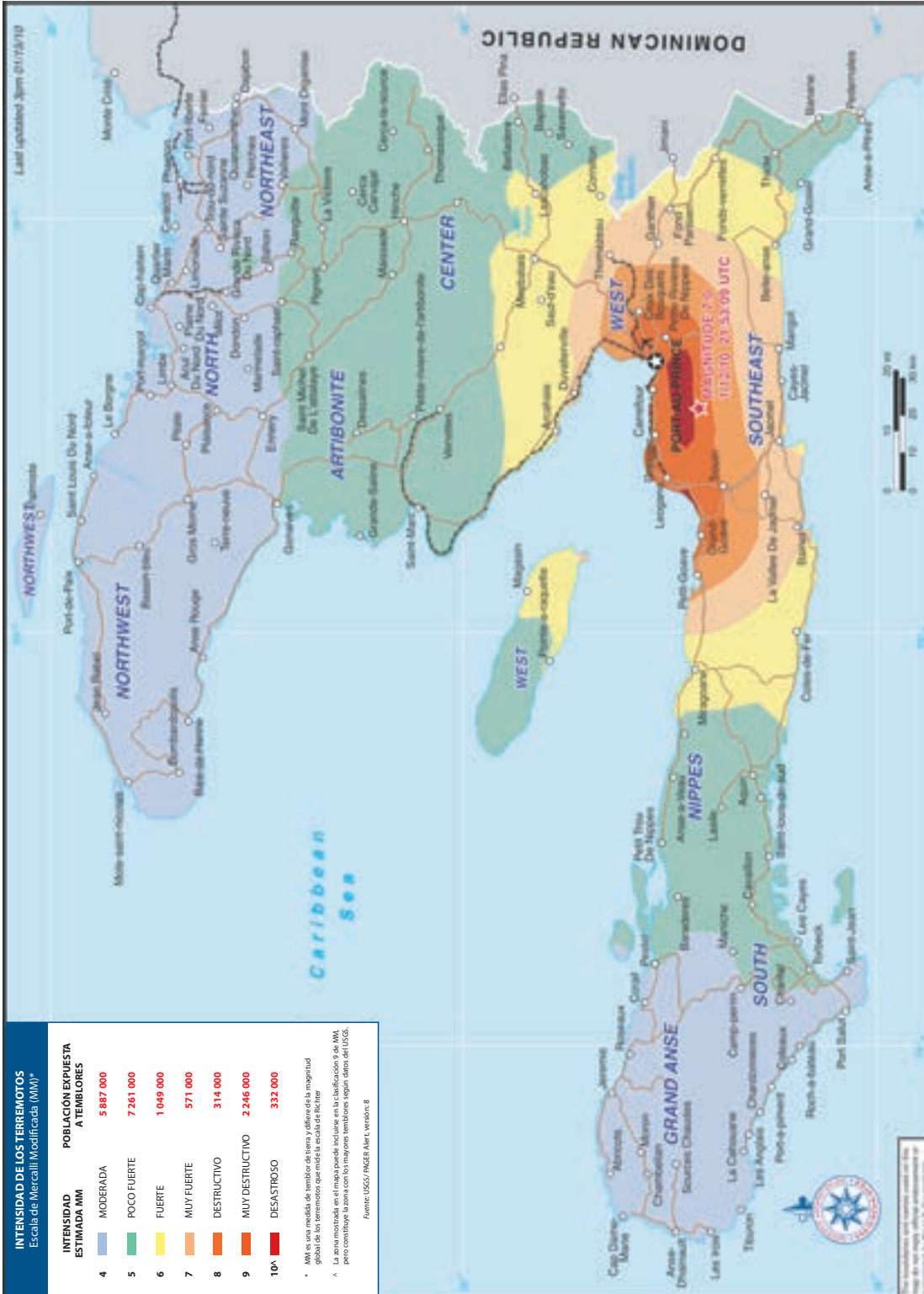
### 07

Algunos de los funcionarios volvieron a Haití transcurridas unas semanas, pero debido a los numerosos cambios en los puestos de gestión y a la falta prolongada de un jefe de la delegación, la capacidad operativa de la delegación de la UE se vio muy afectada durante un período de tiempo considerable.

- 8 El terremoto del 12 de enero de 2010 afectó a las ciudades de Puerto Príncipe, Léogâne y Jacmel, y dañó el puerto, el aeropuerto y las principales carreteras.
- 9 Evaluación en tiempo real del Comité Permanente entre Organismos en Haití: tres meses tras el terremoto; 31 de agosto de 2010.
- 10 Evaluación de necesidades tras una catástrofe (PDNA) (marzo de 2010).
- 11 Según cálculos del Gobierno, 105 000 viviendas fueron destruidas, 208 000 resultaron dañadas y el 60 % de los hospitales en la ciudad y los alrededores de Puerto Príncipe y 5 000 escuelas quedaron en estado de ruina. Alrededor de 3 millones de personas se vieron afectadas por el terremoto. El cálculo total de los costes del impacto es de 7 800 millones de dólares estadounidenses, lo que equivale al PIB total de Haití en 2009.
- 12 Tras un período de crecimiento relativamente constante entre los años 2005 y 2009, el PIB cayó en un 5,4 % como consecuencia del terremoto.

Mapa

Zona azotada por el terremoto el 12 de enero de 2010



Fuente: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

**A pesar de la respuesta internacional, la rehabilitación constituyó un desafío**

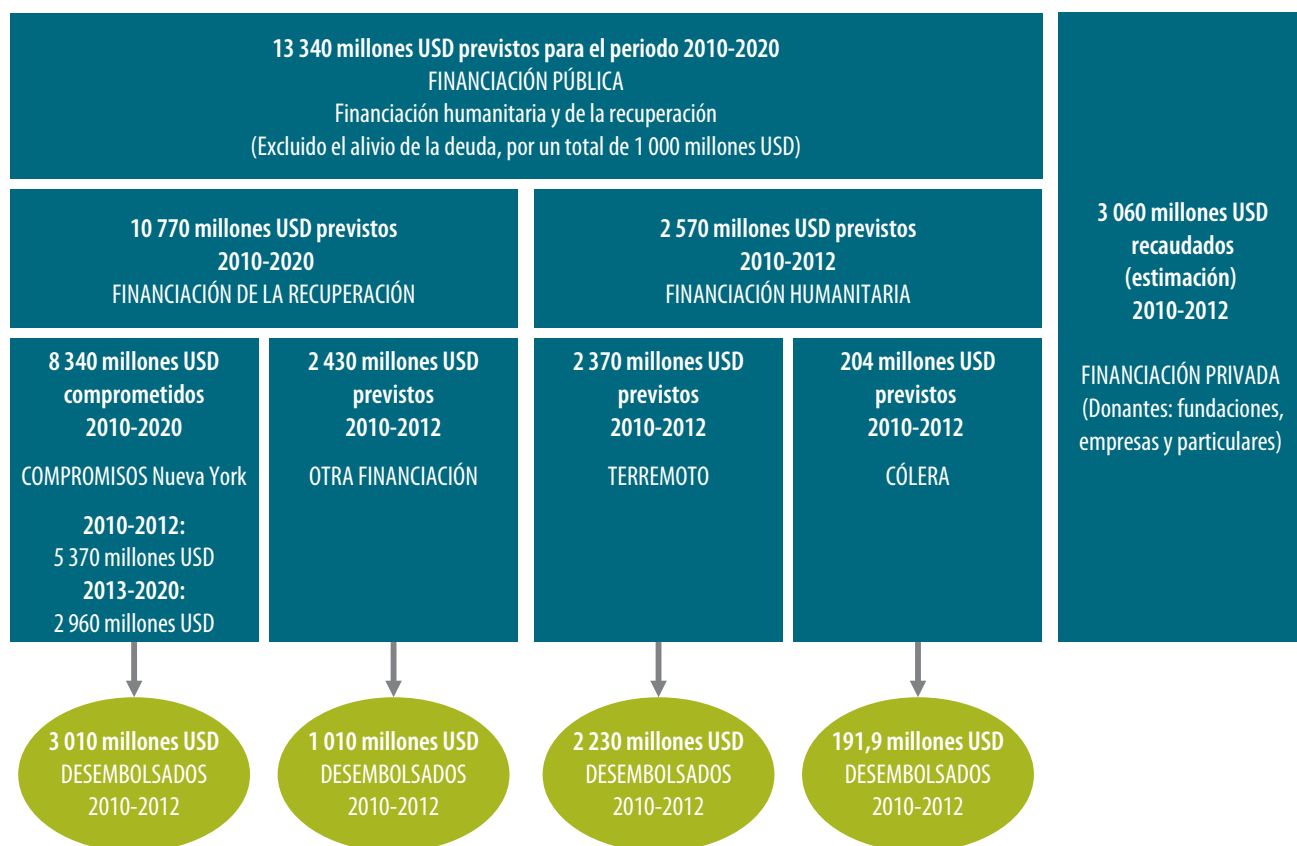
**08**

En los momentos inmediatamente posteriores al desastre, varios cientos de organizaciones internacionales, países y particulares de todo el mundo respondieron a las urgentes necesidades humanitarias<sup>13</sup>. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de las Naciones Unidas lanzó un «llamamiento

urgente» que reunió 575 millones de dólares estadounidenses en 72 horas. Para finales de 2012, los donantes del sector público habían desembolsado 2 230 millones de dólares estadounidenses en ayuda humanitaria y 192 millones de dólares estadounidenses más para luchar contra el brote de cólera (véase el **gráfico** que aparece a continuación). Asimismo, se calcula que donantes particulares aportaron 3 000 millones de dólares estadounidenses a agencias de las Naciones Unidas y a organizaciones no gubernamentales (ONG)<sup>14</sup>.

- 13 Las organizaciones internacionales con prolongada presencia en Haití (Cruz Roja y las principales ONG) pudieron proporcionar una respuesta inmediata y, para mayo de 2010, más de mil organizaciones internacionales habían facilitado ayuda humanitaria.
- 14 Oficina del Enviado Especial para Haití, principales datos a diciembre de 2012.

**Gráfico Fondos recaudados y desembolsados en apoyo de Haití a diciembre de 2012**



Fuente: Oficina del Enviado Especial para Haití, según informes de donantes y datos públicos.

## Introducción

### 09

Con el fin de movilizar la ayuda internacional para la reconstrucción y el posterior desarrollo del país, las Naciones Unidas albergaron la Conferencia de Donantes Internacionales «Hacia un nuevo futuro para Haití», celebrada en Nueva York el 31 de marzo de 2010. Los donantes acordaron apoyar el «Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo Nacional de Haití»<sup>15</sup> (PARDH) y prestar ayuda para la recuperación a medio y largo plazo con el fin de «reconstruir mejor»<sup>16</sup>. En la conferencia, 55 donantes prometieron aportar 5 370 millones de dólares estadounidenses para el período 2010-2012, y 2 960 millones más para el año 2013 y con posterioridad a dicha fecha. Igualmente, varios países cancelaron de forma combinada un total de 1 000 millones de dólares estadounidenses de la deuda de Haití<sup>17</sup>.

### 10

La Unión Europea (UE) fue uno de los principales donantes y suscribió un compromiso por un importe de 1 230 millones de euros que incluía compromisos para la rehabilitación y el desarrollo del país por parte de la Comisión (460 millones de euros)<sup>18</sup>, de dieciocho Estados miembros y del Banco Europeo de Inversiones<sup>19</sup>. La Comisión también proporcionó ayuda humanitaria a través de su Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO). En el período comprendido entre 2010 y 2013, ECHO asignó un total de 232 millones de euros<sup>20</sup>.

### 11

A pesar de la inmensa ayuda financiera y de los esfuerzos internacionales, el país aún se enfrenta a grandes desafíos. Se tardó demasiado en retirar los escombros que afectaban, entre otros factores, al ritmo de la reconstrucción<sup>21</sup>. Se calcula que 210 000 personas seguían viviendo en campamentos de tiendas a finales de 2013 y que ninguno de los edificios ministeriales destruidos había sido reconstruido por completo. La recuperación se ha visto lastrada por problemas estructurales que ya atenazaban al país antes de 2010. La falta casi total de operatividad de la administración pública constituye un obstáculo importante para la prestación de servicios en sectores como la sanidad, la enseñanza, el abastecimiento de agua y el saneamiento. La deficiente gestión de las finanzas públicas hace difícil optimizar el uso de los recursos y evitar el fraude y la corrupción. La ausencia de un registro de la propiedad provoca los correspondientes litigios por la tierra y lastra el proceso de reconstrucción. La extrema vulnerabilidad del sector agrícola ante las frecuentes amenazas naturales y la falta de inversiones socava la producción de alimentos<sup>22</sup>.

- 15 Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo Nacional de Haití.
- 16 El principio subyacente al PARDH no era simplemente el de restablecer la situación previa al terremoto, sino aprovechar la oportunidad de la reconstrucción para abordar las principales causas de la vulnerabilidad imperantes tanto en el pasado como en el presente.
- 17 Entre estos países se incluyen, entre otros, Alemania, Bélgica, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos y Suecia.
- 18 Este compromiso, que consistía principalmente en fondos del FED, se incrementó posteriormente hasta los 522 millones de euros.
- 19 Consulte en el siguiente enlace un desglose de los compromisos por país o institución: [http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International\\_Assistance/5-ny-pledge-total.pdf](http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International_Assistance/5-ny-pledge-total.pdf)
- 20 European Commission's humanitarian aid and civil protection response in Haiti - Two years after the earthquake (2012); Ficha informativa de ECHO sobre Haití - abril de 2013.
- 21 Véase, por ejemplo: «De la emergencia a la reconstrucción: apoyar el buen gobierno de Haití tras el terremoto», Oxfam 2011. Uno de los principales aspectos críticos fue la lentitud del proceso de eliminación de los escombros.
- 22 Debido a varios desastres que afectaron a Haití entre 1996 y 2010, el país ya se encontraba en una crisis crónica antes del terremoto, con un 57 % de la población desnutrida.

# Alcance y enfoque de la fiscalización

14

## 12

El Tribunal examinó si la ayuda de la UE a la rehabilitación en Haití había sido concebida y ejecutada correctamente. La fiscalización se centró en tres preguntas principales:

- a) ¿Abordó la Comisión las necesidades prioritarias de rehabilitación?
- b) ¿Garantizó la Comisión la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo?
- c) ¿Garantizó la Comisión la ejecución eficaz de la ayuda de la UE a la rehabilitación?

## 13

La fiscalización abarcó la ayuda prestada a Haití entre los años 2010 y 2013 por parte de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO), la Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid (EuropeAid) y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI).

## 14

La fiscalización se llevó a cabo entre mayo y noviembre de 2013 y comprendió:

- a) una revisión de la estrategia de cooperación por país en virtud del décimo FED y otros documentos políticos clave;
- b) entrevistas con funcionarios de la Comisión y del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) en Bruselas;

- c) una visita a Haití, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 2013, que incluyó, por una parte, entrevistas al personal de la delegación de la UE, representantes de las autoridades haitianas, los principales socios internacionales en materia de desarrollo, ONG y organizaciones de la sociedad civil y, por otra, visitas a proyectos.

## 15

La fiscalización incluyó el examen de trece programas financiados por la UE destinados a prestar ayuda a la rehabilitación y a la reducción del riesgo de desastres (véase el **anexo I**). En términos financieros, la muestra representa alrededor de dos tercios de los compromisos contraídos por la Comisión para esos dos ámbitos<sup>23</sup>. Los siete programas financiados por ECHO se ejecutaron en el ámbito de la vivienda (refugios), agua, saneamiento, preparación ante los desastres y alimentos en Puerto Príncipe, Petit-Goâve, Léogâne y Jacmel. Los tres programas financiados por EuropeAid tenían que ver con el apoyo presupuestario general, la reconstrucción de zonas residenciales y la mejora de la seguridad alimentaria en la región de Artibonite. Los tres programas del FPI tenían como objetivo restablecer la preparación para las crisis de la administración haitiana.

## 16

La revisión se centró en evaluar la pertinencia, la concepción y las realizaciones de dichos programas, que recibieron una puntuación mediante la aplicación de criterios pertinentes de la metodología de seguimiento orientado a los resultados (ROM) de la Comisión (véanse los **anexos II y III**)<sup>24</sup>.

23 En el período comprendido entre febrero de 2010 y diciembre de 2012, en los ámbitos de rehabilitación y reducción del riesgo de desastres, la Comisión se comprometió a aportar 202 millones de euros. Los programas comprendidos en la muestra sumaban un total de 141 millones de euros. De este importe, un total de 81,1 millones de euros se había abonado a 31 de diciembre de 2013 (véase el **anexo III**).

24 Al mencionar programas en las observaciones, se hace referencia a su numeración en los **anexos I y III**.



## Alcance y enfoque de la fiscalización

### 17

Al preparar la fiscalización, los auditores tuvieron en cuenta las normas, directrices y buenas prácticas que estaba desarrollando el Grupo de Trabajo de la Intosai para la Rendición de Cuentas y la Auditoría para la ayuda en Casos de Catástrofes (AADA, por sus siglas en inglés)<sup>25</sup>, en particular, la ISSAI 5510 (Fiscalización de la reducción del riesgo de desastres) y la ISSAI 5520 (Fiscalización de la ayuda en casos de desastre), con el fin de obtener conocimientos adecuados del ciclo de gestión de los desastres, identificar los riesgos en la gestión de la ayuda en casos de desastre y trazar el programa de la fiscalización.

25 La serie 5500 de las ISSAI, relativa a la fiscalización de la ayuda en caso de desastre, se publicó en octubre de 2013 (véase [www.issai.org](http://www.issai.org)).

## La Comisión abordó las necesidades prioritarias de rehabilitación

### 18

El Tribunal examinó si la Comisión había identificado claramente las necesidades de rehabilitación, si había establecido una estrategia de cooperación sólida y si había garantizado la coordinación adecuada de los esfuerzos y la división del trabajo con otros participantes importantes.

## Las necesidades de rehabilitación fueron bien identificadas

### 19

La ayuda de la UE a la rehabilitación tras el terremoto se basó en una evaluación adecuada de las necesidades, acordada entre expertos, los donantes principales y el Gobierno de Haití. Inmediatamente después del terremoto, los expertos de ECHO realizaron una evaluación preliminar de necesidades en varios sectores. A finales de enero de 2010, un equipo conjunto de expertos de la Comisión, Bélgica, Francia y España evaluaron las necesidades en materia de infraestructuras, gestión de las finanzas públicas, gobernanza, justicia y seguridad y servicios sociales (en particular, la enseñanza).

### 20

La Comisión también apoyó la evaluación de las necesidades tras una catástrofe (PDNA)<sup>26</sup>, destinada a establecer un marco para el desarrollo y crecimiento<sup>27</sup>, que constituyó la base del Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo Nacional presentado por el Gobierno haitiano en la Conferencia Internacional de Nueva York el 31 de marzo de 2010.

### 21

Las principales necesidades de rehabilitación tenían que ver con la vivienda y la rehabilitación urbana, el agua, el

saneamiento y la higiene, la sanidad, la seguridad alimentaria y la enseñanza. También se requería apoyo para la gobernanza, la gestión de las finanzas públicas y refuerzo de la administración, a fin de desarrollar sistemas y políticas que garantizaran la prestación adecuada y sostenible de servicios básicos. Debido a la escasez de recursos públicos, el apoyo presupuestario revestía importancia crucial para impulsar el reinicio y la recuperación de las funciones estatales esenciales en el contexto extremadamente frágil del momento posterior al desastre. El Gobierno y los donantes que participaban en el apoyo a la gobernanza económica acordaron un diagnóstico de las insuficiencias en la gestión de las finanzas públicas y un plan de acción<sup>28</sup> de medidas prioritarias.

## La ayuda de la UE a la rehabilitación se estableció en el marco de una estrategia sólida

### 22

La Comisión revisó la estrategia de cooperación del décimo FED con Haití según las evaluaciones anteriormente mencionadas y las peticiones del Gobierno<sup>29</sup>. La estrategia revisada de cooperación tenía como objetivo continuar apoyando el desarrollo socioeconómico a largo plazo a fin de erradicar la pobreza, al tiempo que respondía a las necesidades de rehabilitación posteriores al terremoto. Fueron mantenidos los sectores objetivo iniciales (infraestructuras, gobernanza y apoyo presupuestario), pero la asignación financiera se incrementó significativamente. La asignación para ayuda programable (dotación A) recibió un aporte complementario de fondos de 100 millones de euros hasta alcanzar los 391 millones de euros, y la asignación para cubrir imprevistos como la ayuda de emergencia (dotación B) se incrementó desde 13,6 hasta 73,6 millones de euros. Las asignaciones por sectores en virtud de la ayuda programable se revisaron tal y como se indica en el **cuadro**.

- 26 La PDNA fue financiada por el Mecanismo Mundial de Reducción y Recuperación de Catástrofes (GFDRR, por sus siglas en inglés), con ayuda financiera de la Comisión, Australia, Luxemburgo, Noruega, Suecia y Suiza. Alrededor de 250 expertos nacionales e internacionales y representantes de ONG y la sociedad civil haitiana participaron en dicha evaluación, que abarcó ocho ámbitos: gobernanza, producción, sectores sociales, infraestructuras, desarrollo regional, medio ambiente y gestión del riesgo de desastres, así como cuestiones transversales, como las cuestiones de género, juventud y poblaciones vulnerables.
- 27 Los expertos consideraron que se necesitarían 11 500 millones de dólares estadounidenses a lo largo de tres años: 50 % para los sectores sociales; 17 % para infraestructuras; 15 % para el medio ambiente y la gestión del riesgo y de los desastres, y el resto para los sectores de producción, gobernanza y cuestiones transversales (género, juventud y poblaciones vulnerables).
- 28 En el seno del grupo de coordinación (*Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire*, creado el 27 de febrero de 2009), los donantes de ayuda presupuestaria acordaron en mayo de 2010 un plan de acción prioritario para mejorar los controles financieros e introducir reformas, y un conjunto común de indicadores para evaluar los avances en dichos ámbitos.
- 29 El Gobierno deseaba mantener la dirección global de la estrategia de cooperación inicial en virtud del décimo FED, que seguía siendo pertinente para apoyar el desarrollo a largo plazo. Además, mientras la mayoría de los donantes se concentraba en la zona directamente afectada por el terremoto, se consideró crucial continuar apoyando al resto del país.

### Asignaciones por sectores revisadas conforme a la ayuda programable del décimo FED tras el terremoto

(millones de euros)

Sector	Asignaciones iniciales	Asignaciones revisadas
<b>Sectores objetivo</b>	<b>259</b>	<b>349</b>
Infraestructuras	175	245
Gobernanza	36	27
Apoyo presupuestario general (APG)	48	77
<b>Otros</b>	<b>32</b>	<b>35</b>
Reserva	0	7
<b>TOTAL</b>	<b>291</b>	<b>391</b>

Fuente: DEN/PIN 2008-2013 y DEN/PIN revisado 2011-2013.

## 23

En lo que respecta a las infraestructuras, las carreteras continuaron siendo el principal sector de ayuda de la UE, aunque se añadió la reconstrucción urbana (incluida la vivienda) en consonancia con el PARDH. En el ámbito de la gobernanza, se mantuvo el apoyo a la descentralización y al refuerzo de la capacidad estatal, pero el desarrollo de un sistema de registro de la propiedad y de reducción del riesgo de desastres fueron otros ámbitos prioritarios adicionales. El incremento de la asignación para el apoyo presupuestario general se destinó a contribuir a la rehabilitación de los servicios públicos, lanzar el programa de reconstrucción y apoyar las estrategias de desarrollo y crecimiento mediante reformas de la gobernanza económica. También se dispuso de una importante financiación (43,6 millones de euros) con cargo al presupuesto general de la UE para alimentación y agricultura y reducción del riesgo de desastres<sup>30</sup>.

## 24

En general, los programas examinados por el Tribunal reflejaban la estrategia adoptada por la Comisión. Las necesidades específicas en los ámbitos que recibieron apoyo de la Comisión se evaluaron correctamente durante el diseño de cada uno de los programas (véase el **anexo III**, la columna Pertinencia).

30 En la agricultura, se dispuso de importante financiación entre los años 2011 y 2012 a través de los Programas Temáticos de la Seguridad Alimentaria y del Mecanismo Alimentario de la UE (en total, 23,6 millones de euros), y de la iniciativa de los objetivos de desarrollo del milenio (20 millones de euros para mejorar la seguridad alimentaria). La preparación ante los desastres recibió el apoyo de los programas Dipecho, del IfS y de los Estados miembros de la UE.

## La división del trabajo entre la Comisión y otros donantes importantes fue adecuada, pero la coordinación durante su ejecución fue complicada

### 25

Haití fue elegido como país piloto para la programación común de la UE (véase el **recuadro 2**) en virtud del décimo FED. Tal y como se ha indicado anteriormente, la revisión de la estrategia de cooperación en virtud del décimo FED también la preparó la Comisión, en coordinación con los Estados miembros de la UE activos en Haití (Alemania, Francia y España) y otros donantes importantes. Esto permitió lograr una división eficaz del trabajo. Mientras que Francia y España actuaban principalmente en el sur del país y los Estados Unidos en el norte, el apoyo de la UE se focalizó en la región central de Artibonite. Asimismo, Puerto Príncipe y otras ciudades afectadas por el terremoto quedaron divididas en zonas en las que actuaban cada uno de los donantes y sus socios ejecutivos.

### 26

No obstante, la coordinación del día a día entre la Comisión y otros donantes durante la ejecución de los programas fue difícil:

- a) la eficacia del mecanismo de coordinación para la ayuda humanitaria que dirige la OCAH<sup>31</sup>, en el que ha participado activamente ECHO, fue limitada, debido principalmente a su complejidad, al número extremadamente alto de participantes humanitarios con métodos operativos divergentes, a la reticencia de algunos países donantes a trabajar juntos, a los problemas lingüísticos<sup>32</sup> y al hecho de que las reuniones se organizaran en una base militar de los Estados Unidos<sup>33</sup>; asimismo, la coordinación intersectorial entre los distintos grupos de trabajo siguió siendo débil, debido a la falta de coordinadores capacitados con visión estratégica y aptitudes de facilitación<sup>34</sup>;

31 Este mecanismo de coordinación se basó en grupos de trabajo por sectores llamados «agrupaciones», que resultan de la asociación de participantes internacionales, autoridades nacionales y locales y la sociedad civil. Se crearon agrupaciones cuando existían claras necesidades humanitarias en un sector, había numerosos participantes en cada uno de los sectores y las autoridades nacionales necesitaban ayuda a la coordinación. Hasta 2012 hubo once agrupaciones funcionales. Desde entonces, siete de ellas se han ido suprimiendo progresivamente, en parte debido a la transición al desarrollo, pero también debido al acusado descenso de los recursos financieros para la acción humanitaria en el país.

32 Numerosas reuniones se celebraron en inglés, lengua en que también estaba redactada la documentación correspondiente, circunstancia que limitó la participación de las ONG locales.

33 Algunas organizaciones no entraron en las instalaciones militares por motivos ideológicos, mientras que a otras ONG locales, la mayoría de ellas de pequeño tamaño, no se les permitió entrar. Las salas estaban llenas y era difícil encontrar posturas comunes sobre determinados aspectos.

34 *Evaluation of OCHA Response to the Haiti Earthquake, 2011*, pp. 10 y 11 (<http://hhi.harvard.edu/sites/default/files/ln%20Line%20Images/programs%20-%20hum%20effectiveness%20-%20earthquake%20-%20evaluation.pdf>).

### Programación común de la UE

La programación común de la UE tiene como objetivo coordinar el trabajo de los donantes en el país en virtud de un marco común de ayuda, en el que cada uno se especializa según sus fortalezas concretas. Esto tiene el potencial de reducir la fragmentación de la ayuda y aumentar la apropiación, la convergencia y la armonización, al tiempo que aumenta la visibilidad del trabajo de la UE y permite a los donantes europeos tener una sola voz.

Fuente: Comisión Europea, Programación Plurianual Común, Informe final (2010).

- b) los mecanismos de coordinación para la ayuda al desarrollo, que ya estaban en vigor antes del terremoto, también son complejos e implican a numerosas partes interesadas (administración pública, donantes, ONG internacionales, organismos de las Naciones Unidas, etc.) con mandatos distintos<sup>35</sup>. Los principales donantes internacionales están reunidos en el Grupo de doce donantes (G12). A escala de los sectores, los mecanismos de coordinación resultaron útiles para la división del trabajo y el intercambio de información, pero no lograron actuaciones coordinadas ni el establecimiento de políticas por sectores<sup>36</sup>;
- c) debido al colapso de la capacidad institucional de la administración nacional, la lenta toma de decisiones por parte del Gobierno, la comunicación insuficiente, la participación limitada de la sociedad civil y la falta de capacidades de liderazgo, la Comisión Provisional para la Recuperación de Haití (IHRC, por sus siglas en inglés) (véase el **recuadro 3**) no fue capaz de coordinar<sup>37</sup> de modo eficaz el importante incremento de la ayuda procedente de los donantes tras el terremoto. En noviembre de 2012 el Gobierno, las Naciones Unidas

y el G12 lanzaron un nuevo sistema de coordinación con el objeto de transferir la dirección de la coordinación de la ayuda a las autoridades haitianas: el *Cadre de Coordination de l'Aide Externe au Développement d'Haiti*<sup>38</sup> (CAED). no obstante, el CAED no había podido aún proporcionar directrices estratégicas sobre la ayuda internacional destinada a los esfuerzos de reconstrucción<sup>39</sup>.

## 27

En lo que respecta al apoyo presupuestario, en mayo de 2010, en el marco del grupo de coordinación<sup>40</sup>, los donantes acordaron el establecimiento de un plan de acción prioritario<sup>41</sup> para mejorar los controles financieros e introducir reformas, y de una matriz común de indicadores para evaluar los progresos<sup>42</sup>. Esta evaluación común también hizo posible la adaptación de los componentes de la ayuda técnica de los respectivos programas para garantizar la complementariedad. No obstante, estas perspectivas tan prometedoras para lograr el seguimiento coordinado y el diálogo político con las autoridades nacionales fueron diluyéndose progresivamente durante la ejecución (véase el apartado 63).

- 35 Evaluación en tiempo real del Comité Permanente entre Organismos en Haití: tres meses tras el terremoto (2010).
- 36 Oficina del Enviado Especial para Haití: *Has Aid Changed? Channelling assistance to Haiti before and after the earthquake*, junio de 2011, p. 8 ([http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has\\_aid\\_changed\\_en.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/has_aid_changed_en.pdf)).
- 37 Véase, por ejemplo, *L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010*, Cour des comptes (enero de 2013) y «De la emergencia a la reconstrucción: apoyar el buen gobierno de Haití tras el terremoto», Oxfam 2011.
- 38 Marco para la coordinación de la ayuda exterior en apoyo al desarrollo de Haití.
- 39 Las reuniones del CAED se celebraban con poca frecuencia y los mandatos de los grupos de trabajo por sectores aún se estaban elaborando en el momento de la visita del Tribunal.
- 40 *Cadre de Partenariat pour l'Appui Budgétaire* (CPAB), establecido formalmente el 27 de febrero de 2009 y presidido por el ministro de Economía.
- 41 Basado, en particular, en las recomendaciones del FMI a partir de la revisión de 2009 del Estudio sobre Gasto Público y Responsabilidad Económica del Banco Mundial, preparado en 2007.
- 42 Tiene que ver, fundamentalmente, con las condiciones generales del apoyo presupuestario general, esto es, con los avances satisfactorios i) hacia un marco de estabilidad macroeconómica mejorado; ii) en la reforma para mejorar la gestión de las finanzas públicas; y iii) en la ejecución de las estrategias de recuperación y desarrollo.

### La Comisión Provisional para la Recuperación de Haití

La creación de la IHRC fue anunciada en la Conferencia de donantes internacionales «Hacia un nuevo futuro para Haití», celebrada en Nueva York, y se estableció formalmente en abril de 2010 para un período de 18 meses. Su función era la de supervisar la ejecución del Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo Nacional de Haití (PARDH, por sus siglas en francés) y gestionar los fondos reunidos por la administración y la comunidad internacional en el Fondo de Reconstrucción de Haití. La IHRC estaba copresidida por el primer ministro de Haití y por Bill Clinton, antiguo presidente de los Estados Unidos.

### A pesar de ciertos esfuerzos de la Comisión, la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo no fue suficiente

#### 28

El Tribunal examinó si la Comisión: i) utilizó distintos instrumentos de modo flexible; ii) coordinó bien las actividades de ECHO y EuropeAid; y iii) abordó la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD) en el diseño y la ejecución de los programas de rehabilitación de la UE.

#### 29

Los principales objetivos de la ayuda de la UE en Haití tras el terremoto tenían que ver con la prestación de ayuda de emergencia, la rehabilitación de infraestructuras dañadas y el funcionamiento de los servicios públicos esenciales, y con la creación de condiciones propicias a un desarrollo sostenible. Por tanto, la VARD constituyó una cuestión estratégica para la cooperación de la UE con Haití en el período posterior al desastre de 2010 (véase el **recuadro 4**).

### La Comisión utilizó distintos instrumentos de modo flexible

#### 30

La preparación de la programación y de los programas de EuropeAid implica el diálogo con las autoridades nacionales y la coordinación con otros donantes. Habida cuenta del importante trabajo preparatorio que deben acometer la Comisión y el SEAE, este proceso no está pensado para abordar las necesidades cambiantes que se afrontan en una situación de crisis. No obstante, si bien la adopción formal de la estrategia revisada de cooperación del décimo FED tras el terremoto tardó dos años<sup>43</sup>, su dirección global se estableció de un modo razonablemente rápido, lo que permitió reducir los retrasos en el lanzamiento de programas de rehabilitación.

43 El Documento de Estrategia Nacional revisado se firmó en marzo de 2012.

#### Recuadro 4

### Vinculación de la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo

La función de la ayuda de emergencia es ofrecer ayuda humanitaria urgente a corto plazo para salvar y preservar vidas de personas que se enfrentan a graves dificultades como resultado de catástrofes naturales o conflictos violentos. Las operaciones de rehabilitación son procesos diseñados para sustituir progresivamente a la ayuda de emergencia y estabilizar la situación económica y social mediante la ayuda a los afectados para la reconstrucción de las infraestructuras, la mejora de los servicios y el refuerzo de las instituciones, a fin de conseguir una transición conveniente hacia la cooperación al desarrollo. La VARD cubre las medidas e intervenciones diseñadas para cubrir los huecos o reforzar las sinergias entre la ayuda a corto y largo plazo.

Fuente: COM(96) 153 final, de 30 de abril de 1996, La vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo; COM(2001) 153 final, de 23 de abril de 2001, Evaluación de la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo; COM(2012) 586 final, de 30 de octubre de 2012, El planteamiento de la UE sobre la resiliencia: aprender de las crisis alimentarias.

## 31

Junto con EuropeAid, ECHO también intervino en las actividades de rehabilitación. Mientras que en 2010 la ayuda humanitaria prestada por ECHO se había dirigido hacia las necesidades de emergencia (incluida la retirada de escombros, el establecimiento de campamentos de tiendas con protecciones plásticas, el transporte de agua en camiones cisterna, el saneamiento y el reparto de alimentos a los desplazados internos), en 2011 y 2012 la ayuda de ECHO continuó más allá de la fase de emergencia y abordó la reducción del riesgo de desastres<sup>44</sup> y el desplazamiento<sup>45</sup>, principalmente en forma de construcción de refugios temporales, retretes y sistemas de saneamiento y de organización de programas de «dinero a cambio de trabajo». Estas actividades fueron acometidas por ECHO como ayuda a la rehabilitación a corto plazo hasta que los proyectos de rehabilitación a largo plazo a cargo de los socios de desarrollo estuvieran listos<sup>46</sup>.

## 32

La Comisión también desplegó el Instrumento de Estabilidad (IFS), más flexible y gestionado por los FPI, para continuar a partir del programa Preparación ante los desastres ECHO (Dipecho). El objetivo era facilitar la transición hacia la rehabilitación y el desarrollo mediante el incremento de la capacidad de las personas para gestionar los desastres a través de campañas a gran escala de sensibilización pública y en las escuelas, de actividades de mitigación a pequeña escala y de la formación de voluntarios en protección civil<sup>47</sup>.

## La coordinación en el seno de la Comisión no fue óptima

### 33

La Comisión estableció una plataforma de crisis, que consistía en reuniones periódicas de coordinación entre EuropeAid, ECHO, la Secretaría General de la Comisión y los Estados miembros de la UE, a fin de coordinar la respuesta de la Unión en las primeras semanas tras el terremoto. ECHO y la delegación de la UE también compartían información periódicamente (por ejemplo, sobre las necesidades de los desplazados internos en los campos y los refugios temporales), y se comunicaban con el FPI sobre el programa Dipecho a fin de garantizar buenas relaciones con otras actividades de reducción del riesgo de desastres. Se organizaron periódicamente reuniones de los equipos por país entre los servicios de la Comisión<sup>48</sup>. Estos mecanismos de coordinación facilitaron la evaluación de las necesidades y la definición correcta de las prioridades.

### 34

El programa de reconstrucción y desarrollo vecinal de EuropeAid (programa 9) fue ampliado para incluir otras zonas de Puerto Príncipe. Con el fin de garantizar la continuidad con los proyectos previos de ECHO, EuropeAid siguió el concepto de «mismo socio en la misma zona», lo que implicaba contratar a los socios ejecutivos de ECHO que habían estado presentes en un determinado distrito durante la fase de ayuda humanitaria, aprovechando así su valioso *know how* en un contexto concreto<sup>49</sup>.

- 44 En total 5,5 millones de euros: 3 millones de euros procedentes del Plan de ejecución humanitaria en Haití en 2011 y 2,5 millones de euros procedentes del programa Dipecho en la región del Caribe, que era independiente de la respuesta al terremoto.
- 45 La ayuda de ECHO se centró en 2012 en abordar el desplazamiento (20,25 millones de euros), la respuesta al cólera (3 millones de euros), la respuesta a desastres como la tormenta tropical Isaac y el huracán Sandy (9 millones de euros) y la reducción del riesgo de desastres (2 millones de euros).
- 46 En consonancia con la recomendación 1 formulada por el Tribunal en su Informe Especial nº 6/2008, «La ayuda a la rehabilitación aportada por la Comisión Europea a raíz del tsunami y del huracán Mitch», con respecto al rápido diseño de los programas de rehabilitación (<http://eca.europa.eu>).
- 47 *Dipecho Study: Lessons learned for an improved strategy and approach*, Inspire Consortium, marzo de 2013, pp. 11 y 19 ([http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/reports/LL\\_improved\\_strategy\\_approach\\_March2013.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/reports/LL_improved_strategy_approach_March2013.pdf)).
- 48 Uno de los efectos fue la decisión de establecer programas de reconstrucción en la vecindad de las zonas afectadas.
- 49 Por ejemplo, la ONG Concern Worldwide ejecutó un proyecto de construcción de la paz financiado por el IFS y destinado a reducir la lucha entre bandas armadas en el barrio de chabolas de Grand Ravine. A este proyecto le siguieron las intervenciones humanitarias con ECHO y, a continuación, la rehabilitación y la mejora de la misma zona con EuropeAid.

### 35

No obstante, tal y como destacó en 2011 el Servicio de Auditoría Interna de la Comisión, ECHO y EuropeAid no contaban con una estrategia común clara sobre la VARD para el país a fin de optimizar sinergias y una perfecta transición entre sus respectivas actividades. Durante su visita a Haití en febrero de 2012, una delegación de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo observó un nivel insuficiente de coordinación entre ECHO y la delegación de la UE<sup>50</sup>. Las insuficiencias constatadas por el Tribunal tenían que ver, principalmente, con los siguientes aspectos:

- a) los programas de ECHO están orientados a corto plazo, mientras que la programación y la preparación de programas de EuropeAid requieren tiempo. Aunque ambas direcciones generales adoptaron un enfoque flexible (véanse los apartados 30 y 31), transcurrieron varios meses entre el final de la ayuda de ECHO y la disponibilidad de la financiación de EuropeAid para la reconstrucción y el desarrollo vecinal. El traspaso
- b) existían divergencias de puntos de vista entre los socios humanitarios y de desarrollo, incluidos ECHO y la delegación de la UE, sobre el enfoque más adecuado para abordar las necesidades de vivienda. Según la delegación de la UE y numerosos otros socios de desarrollo entrevistados por el Tribunal, la construcción de refugios temporales en lugar de viviendas permanentes tres años después del terremoto no es la solución más eficiente, teniendo en cuenta la falta de espacio, e implica un alto riesgo de que las zonas donde se localizan los refugios se conviertan en barrios de chabolas;
- c) No se formalizaron ni documentaron la estrategia de salida de ECHO y el traspaso a la delegación de la UE, circunstancia que no garantizaba un seguimiento adecuado.

50 Visita de la delegación de CONT, del 22 al 26 de febrero de 2012, Haití, nota informativa ([http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/cont/dv/draftfeedbackreport\\_/draftfeedbackreport\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/draftfeedbackreport_/draftfeedbackreport_en.pdf)).

### Fotografía 1

#### La falta de espacio constituye una importante limitación para la rehabilitación urbana en Haití



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.



**La VARD estaba bien planificada con respecto al diseño de cada uno de los programas de rehabilitación, pero a veces era difícil de garantizar en la práctica**

### 36

Los programas examinados por el Tribunal tenían el diseño adecuado para vincular las fases humanitarias y de rehabilitación o para llevar a la creación de condiciones propicias a un desarrollo sostenible. Las actividades tenían como objetivo restablecer las funciones esenciales de los servicios públicos y crear las condiciones para reanudar el desarrollo sostenible. No obstante, las perspectivas de lograrlo no eran muy prometedoras en cuatro de los trece programas examinados por el Tribunal, debido a la falta de reformas adecuadas, a la incapacidad de las autoridades para asumir la apropiación y a la ausencia de una administración operativa (véase el **anexo III**, la columna Diseño).

### 37

Casi todos los programas de rehabilitación de ECHO facilitaron una transición perfecta hacia el desarrollo y a menudo formaban parte de enfoques integrados para una determinada zona vecinal. Además de la construcción de refugios, dichos enfoques incluían la ayuda a la subsistencia, la formación y el apoyo a los entes locales (véase el **recuadro 5**). Sin embargo, los retrasos en la ejecución de los programas (véase el apartado 43) ralentizaron la creación de condiciones propicias a un desarrollo sostenible en las zonas en cuestión.

#### Recuadro 5

### Soluciones integradas

El programa HELP (programa 2), financiado por ECHO en las zonas periféricas de Petit-Goâve y Léogâne con el objetivo de reparar viviendas y construir refugios semipermanentes, formaba parte de un enfoque integrado destinado a reconstruir la comunidad. Otros programas de esta zona incluían la construcción de un centro de formación profesional, la creación de jardines comunitarios, la instalación de un mercado, la pavimentación de las calles y la mejora del transporte público. De este modo, los esfuerzos de rehabilitación hicieron posible que las personas no solo volvieran a sus viviendas, sino que también iniciaran actividades remuneradas.

### 38

En el ámbito del desarrollo urbano, la elaboración y divulgación de normas y buenas prácticas de edificación contra los terremotos se planificaron dentro de programas de reducción del riesgo de desastres que formaban parte de programas de apoyo institucionales y gubernamentales, como el programa de reconstrucción y desarrollo vecinal (véase el programa 9). Este enfoque era adecuado con vistas a «reconstruir mejor». No obstante, a pesar de las campañas de sensibilización, estas normas apenas fueron seguidas para las viviendas particulares en zonas vulnerables, debido a los costes de construcción, cada vez mayores, y a la falta de controles eficaces por parte de la administración. El avance de los programas de reconstrucción también se vio lastrado por problemas relativos a los derechos de propiedad, debido a la fase embrionaria en la que se encontraba el servicio de registro de la propiedad<sup>51</sup>. Se pusieron en marcha proyectos piloto destinados a desarrollar dicho registro en dos distritos de Puerto Príncipe, pero era probable que su extensión a todo el país supusiera un largo proceso.

### 39

El programa DCI-Food examinado por el Tribunal (programa 8) siguió a la ayuda humanitaria y tenía como objeto constituir un puente hacia la reanudación del desarrollo sostenible, en particular mediante el suministro continuado de semillas de buena calidad para la producción agrícola. Sin embargo, la debilidad de la administración ofrecía pocas perspectivas de mantener los resultados del programa y el desarrollo esperado.

### 40

Inmediatamente después del terremoto, el programa de apoyo presupuestario general (programa 10) ayudó a la administración a superar la falta de recursos de tesorería, que podrían haber generado una gran inestabilidad. El apoyo a las estrategias gubernamentales de recuperación, desarrollo y crecimiento y de mejora de la gobernanza económica constituyó un importante impulso para lograr una situación mejor. No obstante, la lentitud del avance registrado en este terreno por la administración lastró la ejecución satisfactoria del programa de apoyo presupuestario general y su potencial contribución a los esfuerzos institucionales y materiales de reconstrucción (véanse en los apartados 53 y 54).

51 Los problemas de titularidad de la tierra constituyeron un factor importante que contribuyó también a los retrasos en los programas de otros donantes. Véase, por ejemplo, *Haiti reconstruction – USAID infrastructure projects have had mixed results and face sustainability challenges*, Oficina de Auditoría del Gobierno de los Estados Unidos (junio de 2013).

**La Comisión no garantizó lo suficiente la ejecución eficaz de la ayuda de la UE a la rehabilitación**

**41**

El Tribunal examinó si: i) se obtuvieron las realizaciones previstas en el tiempo fijado; ii) la Comisión evaluó los principales riesgos en el contexto posterior al desastre y adoptó medidas para abordarlos; y iii) el seguimiento fue adecuado.

**La mayoría de los programas sufrieron retrasos y algunos solo lograron progresos limitados**

**42**

Once de los trece programas examinados por el Tribunal no se ejecutaron conforme al calendario inicial. Los retrasos variaron entre uno y doce meses, lo que suscita especial preocupación con respecto a programas previstos inicialmente a corto plazo. Tres programas consiguieron una proporción limitada de sus realizaciones previstas (véase el **anexo III**, columna Realización). Dos de ellos eran programas de gran envergadura en términos financieros<sup>52</sup>.

**Proyectos ECHO**

**43**

Las realizaciones previstas en los siete programas examinados por el Tribunal incluían la retirada de escombros, la construcción de 1 500 refugios temporales, la renovación de 800 viviendas dañadas, la construcción de sistemas de saneamiento y abastecimiento de agua, la prestación de formación y equipamiento de protección civil, la creación de un centro de información geográfica, la facilitación de microcréditos y varias actividades remuneradas. Un programa (el programa 6) se ejecutó dentro del calendario previsto. Los demás sufrieron retrasos debido al difícil contexto posterior al terremoto<sup>53</sup>, pero también a sus deficiencias de diseño o ejecución. Los socios ejecutivos no tuvieron suficientemente en cuenta las limitaciones locales (por ejemplo, los gravosos procedimientos administrativos nacionales) o las dificultades técnicas (por ejemplo, el tamaño de los refugios temporales, inadecuado para el espacio disponible).

**44**

Casi todos los programas terminaron obteniendo las realizaciones previstas. No obstante, en un caso<sup>54</sup>, el retorno previsto de aproximadamente 2 000 familias a sus hogares no se logró durante la ejecución del programa, porque el Ministerio de Obras Públicas no había facilitado información fiable sobre el estado de las viviendas<sup>55</sup>.

- 52 Programme d'appui budgétaire général au Plan d'action pour la Reconstruction et le Développement d'Haïti et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (programa 10), con una contribución de la UE de 47 millones de euros; y «Refuerzo de la preparación para emergencias de Haïti», con una contribución de la UE de 14,5 millones de euros (programa 13).
- 53 Condiciones cada vez más duras para ejecutar los programas debido al brote de cólera, a huracanes o a las condiciones precarias de seguridad.
- 54 Construcción de soluciones de refugio seguras y sostenibles (programa 1).
- 55 El Ministerio de Obras Públicas debía evaluar si las edificaciones:
  - no estaban dañadas por el terremoto y podían ser ocupadas inmediatamente;
  - eran edificios peligrosos a los que debía restringirse el acceso y permitirse la ocupación solo tras llevar a cabo algunas reparaciones;
  - eran edificios peligrosos a los que se prohibía el acceso y se permitía solo la ocupación si se llevaban a cabo reparaciones importantes, o eran edificios que requerían la demolición.

### Refugios temporales construidos en virtud de los programas «Construcción de refugios y retretes provisionales seguros» (Léogâne) y «Construcción de soluciones de refugio seguras y sostenibles» (Delmas, Puerto Príncipe)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## Instrumento de Estabilidad

### 45

El programa financiado por el IfS para ayudar a restablecer la capacidad de preparación ante los desastres del Gobierno haitiano constaba de tres componentes: i) la retirada de escombros y los programas de «dinero a cambio de trabajo» para las poblaciones vulnerables; ii) la organización de una serie de reuniones políticas de alto nivel sobre cuestiones relativas a la construcción, las estrategias de entrega de la ayuda, la reforma constitucional y el restablecimiento del funcionamiento de la administración pública; y (iii) el aumento de la capacidad de recuperación de la población, facilitando equipos para utilizar en caso de emergencia, y la instalación de un centro de crisis en Puerto Príncipe.

### 46

Los dos primeros componentes (programas 11 y 12) se ejecutaron según lo previsto. Las principales causas de los retrasos en la ejecución del tercer componente fueron las limitaciones logísticas, la falta de experiencia idónea del país y de capacidades lingüísticas de los socios ejecutivos y los objetivos extremadamente ambiciosos del programa. Asimismo, la formación impartida fue insuficiente y no se adaptó plenamente a las condiciones locales. Los botiquines de emergencia no tenían la calidad adecuada y no siempre se colocaron en las ubicaciones correctas.

## Reconstrucción y desarrollo vecinal

### 47

El retorno de los desplazados a sus vecindarios de origen constituía una prioridad clave para el Gobierno, a fin de remediar el debilitamiento de la cohesión social provocado por los movimientos de población y las numerosas víctimas. El programa *Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées*<sup>56</sup>, financiado por el FED, apoyó la reconstrucción de seis barrios densamente poblados<sup>57</sup> de Puerto Príncipe y uno de la ciudad de Petit-Goâve. Además de mejorar la planificación urbana y las infraestructuras públicas, se prestó apoyo a los hogares para que sus integrantes reconstruyeran sus propias viviendas. Se fomentaron otra serie de actividades mediante la formación y la microfinanciación a escala comunitaria, a fin de promover la autonomía económica.

### 48

Parte del programa se ejecutó a través de la administración nacional<sup>58</sup>. Aunque resultaba pertinente con arreglo a los principios de apropiación y de «reconstruir mejor», dicho enfoque no permitió que se lograran realizaciones físicas a un ritmo plenamente compatible con la VARD. En el momento de la visita del Tribunal, se había llegado a un acuerdo sobre el concepto general de rehabilitación y se habían elaborado planes directores para carreteras de acceso e infraestructuras públicas en todos los proyectos examinados, aunque las obras de construcción aún no habían comenzado.

### 49

Sin embargo, hubo importantes avances en la rehabilitación de las capacidades de la administración pública para el desarrollo urbano. También se estaban logrando grandes progresos en las actividades ejecutadas por las ONG socias. Su experiencia sobre el terreno, su presencia continuada desde el comienzo de la acción humanitaria y su enfoque pragmático permitió que los trabajos preparatorios se llevaran a cabo rápidamente<sup>59</sup>. Asimismo, su interacción con las autoridades se benefició de la mejora del contexto tras el establecimiento de los componentes de apoyo institucional.

## Seguridad alimentaria

### 50

El programa financiado por el ICD y examinado por el Tribunal (programa 8) tenía como objetivo mejorar la seguridad alimentaria de los hogares más vulnerables y los productores agrícolas de la región de Artibonite, mediante la gestión sostenible de los recursos naturales, la realización de actividades remuneradas y el refuerzo de las capacidades de la administración regional.

### 51

En el momento de la visita del Tribunal, el programa se encontraba aún en una fase temprana de ejecución, pero ya llevaba cuatro meses de retraso debido a las deficiencias en su diseño (análisis insuficiente del entorno administrativo y organizativo) y a los insuficientes conocimientos de un socio ejecutivo<sup>60</sup>.

- 56 Programa de apoyo a la reconstrucción y el desarrollo vecinal para facilitar el retorno de las poblaciones afectadas (programa 9).
- 57 Baillargeau, Martissan, Delmas 9, Christ-Roi, Grand-Ravine y Carrefour.
- 58 Parte del programa se ejecutó a través de la *Unité de Construction de Logements et de Bâtiments Publics*, que ha estado operativa desde agosto de 2012 y es una unidad adjunta al gabinete del primer ministro.
- 59 Establecimiento de comités locales, consulta participativa, estudios sociales y técnicos e investigación de la propiedad de la tierra.
- 60 Una ONG no tenía los conocimientos de ingeniería financiera necesarios para implantar un sistema de préstamos.

## Apoyo presupuestario

### 52

En un esfuerzo común con otros donantes<sup>61</sup>, el programa de apoyo presupuestario general financiado por el décimo FED<sup>62</sup> tenía como objetivo respaldar la ejecución del plan de acción del Gobierno para la reconstrucción posterior al desastre<sup>63</sup> y su estrategia de crecimiento y reducción de la pobreza<sup>64</sup>. El programa incluía 44 millones de euros en concepto de apoyo presupuestario y 3 millones de euros más para actuaciones complementarias, como asistencia técnica o apoyo a la elaboración de estadísticas nacionales.

### 53

El programa proporcionó los tan necesarios recursos de tesorería para contribuir a rehabilitar las funciones estatales esenciales tras el terremoto. El primer tramo fijado de 26 millones de euros se desembolsó en 2011 conforme al calendario previsto, esto es, inmediatamente después de la firma del acuerdo financiero. Debido, sobre todo, al lento progreso en la gobernanza económica, el segundo tramo fijo de 7 millones de euros y solo parte del primer tramo variable<sup>65</sup> se desembolsaron en diciembre de 2012, esto es, tras el final del ejercicio 2011-2012, para el que se habían programado en un principio. Debido a los avances poco satisfactorios en la reforma de la gestión de las finanzas públicas, la Comisión y otros donantes de apoyo presupuestario no realizaron más desembolsos en 2013.

### 54

Hay algunos avances en marcha en cuanto a la gestión de las finanzas públicas, como la creación de una cuenta de tesorería única o de diez puestos de auditor público. Sin embargo, transcurridos más de dos años desde el inicio de este programa de apoyo presupuestario general financiado por el décimo FED, seguía faltando un programa realista y apropiado de reforma de la gestión de

las finanzas públicas, con actuaciones y objetivos intermedios prioritarios bien definidos y aceptados.

## Algunos riesgos importantes no fueron gestionados suficientemente

### 55

La Comisión analizó el contexto posterior al desastre de modo eficaz, e identificó los principales factores de riesgo, que se relacionaban con la inestabilidad política, la seguridad, los derechos de propiedad de la tierra, la escasez de terreno y la complejidad urbana, las deficientes capacidades administrativas, los bajos niveles de participación en la vida comunitaria, la falta de coordinación adecuada y las amenazas naturales.

### 56

No obstante, la Comisión no gestionó bien los riesgos resultantes para la ejecución de los programas de la UE y la consecución de sus objetivos, ni tampoco evaluó la probabilidad y la posible repercusión de estos riesgos, ni planeó medidas adecuadas para evitar o mitigar algunos riesgos significativos. Por ejemplo:

- a) los prolongados retrasos en las aduanas de los puertos y aeropuertos de Haití eran un problema bien conocido, que lastró significativamente la ejecución del programa financiado por ECHO para la construcción de refugios temporales (programa 1);
- b) la capacidad limitada y la falta de preparación institucional del Ministerio de Agricultura para proporcionar semillas de selección eran visibles durante la preparación del programa DCI-Food (programa 8). Sin embargo, no se planificaron medidas adecuadas y las perspectivas de mantener los resultados del programa eran escasas;

61 FMI, Banco Mundial, BID, Francia y España. Canadá y los Estados Unidos ayudan a la gobernanza económica pero no facilitan apoyo presupuestario directo.

62 El programa de apoyo presupuestario general examinado (programa 10) fue el segundo programa en virtud del décimo FED para Haití. El primer programa firmado en 2009 ascendía en un principio a 27 millones de euros y se incrementó hasta los 61 millones de euros a partir de la dotación B y de fondos V-FLEX.

63 PARDH, adoptado en 2010.

64 Document de Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (2008-2010); Plan Stratégique de Développement d'Haïti, Cadre de Croissance Triennal (2012-2015).

65 Solo se desembolsaron 375 000 euros (de los 3 millones de euros), por la no consecución de los ocho indicadores (de nueve) en el ámbito de la gestión de las finanzas públicas.

c) debido a su diseño extremadamente complejo y ambicioso, el programa del IfS en apoyo del restablecimiento de la capacidad de preparación ante las crisis del Gobierno de Haití (programa 13) no logró sus objetivos previstos de modo satisfactorio (véase el **recuadro 6**). La experiencia del país que poseía el socio ejecutivo era un importante factor que no se tomó suficientemente en consideración.

## 57

En una situación en la que el funcionamiento esencial del Estado estaba significativamente debilitado, la prestación de apoyo presupuestario implicaba un alto riesgo fiduciario<sup>66</sup>. La Comisión llevó a cabo una evaluación razonable del nivel de este tipo de riesgo. Sin embargo, debido al limitado apoyo de otros donantes<sup>67</sup>, el paquete de asistencia complementaria resultó insuficiente y no se centró adecuadamente en las funciones clave que permitieran la realización de mejoras importantes y priorizadas para proteger los recursos públicos (véase el **recuadro 7**). Durante su visita a Haití en febrero de 2012, una delegación de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo observó la existencia de sistemas nacionales de control y contabilidad inadecuados.

66 Una consecuencia probable de la existencia de sistemas débiles de gestión de las finanzas públicas es la existencia generalizada de fraude y corrupción. El Índice de Percepción de la Corrupción de 2013 elaborado por Transparencia Internacional sitúa a Haití en el puesto 163 de los 177 países examinados. Un ejemplo de fraude y corrupción a gran escala es el caso de los 41 contratos por un total de 500 millones de dólares estadounidenses concedidos irregularmente durante el período comprendido entre noviembre de 2010 y octubre de 2011.

67 Durante la visita del Tribunal, ningún otro donante estaba facilitando apoyo institucional significativo a la gestión de las finanzas públicas. En 2010, expertos del FMI ayudaron a controlar los recursos públicos, pero la comunidad de donantes no garantizó un seguimiento adecuado.

### Recuadro 6

#### Dificultades en la ejecución del programa en apoyo del restablecimiento de la capacidad de preparación ante las crisis del Gobierno de Haití, financiado por el IfS (programa 13)

El programa tenía como objetivo contribuir a restablecer la capacidad de preparación ante las crisis del Gobierno de Haití. El objetivo de entregar 300 contenedores de equipamiento de emergencia en 140 ubicaciones de todo el país resultó ser demasiado ambicioso para su consecución en el plazo previsto. El socio ejecutivo tuvo dificultades para identificar las ubicaciones adecuadas y para garantizar la calidad suficiente del material y su accesibilidad. Las carreteras intransitables, la capacidad limitada de puertos y aeropuertos, la falta de combustible y los retrasos en las aduanas resultaron ser dificultades subestimadas para un socio sin ninguna experiencia local previa.

### Medidas para proteger los fondos de la UE

En su Informe Especial nº 11/2010, «La gestión por la Comisión del apoyo presupuestario general en los países ACP, de América Latina y de Asia», el Tribunal recomendaba que la Comisión reforzara su gestión de riesgos, refuerzo que debería incluir medidas a más corto plazo allí donde los sistemas de gestión de las finanzas públicas sean especialmente débiles, como es el caso de Haití, tal y como confirmó la evaluación de Gasto Público y Responsabilidad Económica (PEFA) de 2011. Entre las medidas a más corto plazo destinadas a proteger mejor los fondos de la UE frente al despilfarro, pérdidas e ineficiencia se podrían incluir la auditoría de las nóminas de los funcionarios (alrededor del 50 % del presupuesto actual), el refuerzo de los departamentos de ingresos (aduanas y recaudación tributaria), el apoyo específico a las funciones contables y el apoyo institucional al Tribunal Superior de Cuentas y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, un órgano que no resultaba operativo.

### 58

La Comisión identificó riesgos políticos durante la preparación del programa<sup>68</sup>, y procedió a su seguimiento durante la ejecución, pero no se planificaron medidas claras para abordarlos si se materializaban. La inestabilidad y fluctuaciones políticas han interferido periódicamente en el desarrollo y la consolidación de un diálogo político y sobre políticas entre el Gobierno y los donantes de apoyo presupuestario general. Una voluntad política insuficiente, la lentitud de los procesos legislativos y la limitada capacidad de la administración han demostrado ser importantes restricciones para adoptar y aplicar reformas cruciales de modo eficaz y ejecutar el programa tal y como estaba previsto (véanse los apartados 52 a 54).

### El seguimiento estaba basado en un marco adecuado, pero no recibió recursos suficientes

### 59

Tal y como se ha mencionado anteriormente en los apartados 6 y 7, el terremoto también tuvo grandes repercusiones en la delegación de la UE. La Comisión y el SEAE no reaccionaron a tiempo para enviar en la fase crítica suficiente personal con las cualificaciones y la experiencia necesarias. Los efectivos de la delegación de la UE no aumentaron hasta fecha reciente<sup>69</sup>. Ante estas circunstancias, la delegación de la UE realizó notables esfuerzos de seguimiento, pero tenía escasa capacidad para realizar visitas sobre el terreno<sup>70</sup>, que habrían sido útiles en una situación que cambiaba rápidamente.

68 Por ejemplo, cambios gubernativos, una voluntad política insuficiente para realizar reformas o la inestabilidad social.

69 La delegación de la UE se reforzó con once puestos adicionales a finales de 2013.

70 La delegación de la UE en Puerto Príncipe tenía la segunda mayor carga de trabajo entre todas las representaciones de la Unión, según la evaluación de carga de trabajo de EuropeAid.



### 60

El sistema de seguimiento utilizado por ECHO se basaba en un marco obligatorio de elaboración de informes normalizados que proporciona información adecuada y la compara con un conjunto de indicadores acordados. Allí donde se produjeron retrasos o dificultades imprevistas, ECHO adoptó a tiempo medidas correctoras. En el caso del programa «Construcción de soluciones de refugio seguras y sostenibles», que no se estaba ejecutando de modo satisfactorio (véase el apartado 44), ECHO terminó la cooperación con el socio ejecutivo una vez finalizado dicho programa.

### 61

En el caso de los programas del IfS, el seguimiento realizado por la delegación de la UE se basó en informes del programa y visitas sobre el terreno, así como en evaluaciones intermedias y finales a cargo de expertos externos. Las diversas insuficiencias constatadas durante la evaluación intermedia se subsanaron rápidamente mediante la sustitución del gestor local de proyectos, la organización de un seguimiento más estrecho y la mejora de la coordinación entre los socios.

### 62

El programa de reconstrucción urbana de EuropeAid (programa 9) tiene una configuración orientada a los resultados. El seguimiento de sus progresos mediante indicadores claramente definidos se garantizó a través de informes financieros y descriptivos de los socios, visitas de proyectos a cargo de los gestores del programa y visitas de seguimiento orientado a los resultados (ROM). Sin embargo, a pesar del número limitado de visitas sobre el terreno por parte de la delegación de la UE debido a su gran carga de trabajo (véase el apartado 59), no se planificó una supervisión técnica independiente para comprobar la calidad de las obras de construcción, algo especialmente importante para este programa.

### 63

Durante la ejecución del programa de apoyo presupuestario general examinado (programa 10), el grupo de donantes dirigido por el Banco Mundial no realizó de modo homogéneo el seguimiento común previsto de los progresos en materia de gobernanza económica<sup>71</sup>, que iba a constituir la base para las decisiones coordinadas de desembolso de los pagos. Esta situación también redujo las oportunidades para entablar un diálogo político y sobre políticas con el Gobierno. Al igual que otros donantes, la delegación de la UE tuvo que realizar sus propias evaluaciones, si bien no contaba con suficientes competencias específicas de gestión de las finanzas públicas, y el refuerzo de sus efectivos resultó ser demasiado lento.

71 En función de los indicadores acordados.

## 64

El Tribunal ha llegado a la conclusión de que la ayuda de la UE a la rehabilitación tras el terremoto de 2010 en Haití fue concebida correctamente, pero los programas no se ejecutaron con suficiente eficacia. Al igual que otros donantes, la Comisión se enfrentó a graves obstáculos en sus esfuerzos por apoyar la rehabilitación, debiendo encarar el difícil desafío de tener que gestionar su ayuda en asociación con autoridades nacionales débiles —a fin de impulsar la apropiación y contribuir al establecimiento de una administración operativa—, a la vez que se esforzaba por garantizar la rapidez de la ayuda. No obstante, la Comisión podría haber mejorado la gestión de algunos elementos bajo su control.

## 65

La Comisión abordó las necesidades prioritarias de rehabilitación y, junto con otros donantes importantes, identificó correctamente las principales necesidades de rehabilitación de Haití tras el terremoto de 2010 y adoptó una estrategia de cooperación sólida que abordaba los nuevos desafíos a los que se enfrentaba el país, sin interrumpir su ayuda al desarrollo socioeconómico a largo plazo. La división del trabajo entre los donantes fue adecuada, pero la coordinación durante su ejecución fue difícil (véanse los apartados 18 a 27).

## 66

La vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo no fue suficiente, pese a los esfuerzos en este sentido de la Comisión que utilizó de modo flexible una serie de instrumentos complementarios y diseñó programas de rehabilitación individuales. No obstante, ECHO y EuropeAid no contaban con una estrategia común clara para el país con el fin de optimizar sinergias y asegurar una perfecta transición entre sus respectivas actividades. La debilidad de la administración nacional y el insuficiente compromiso del Gobierno con las reformas constituyeron desafíos importantes para lograr una rehabilitación eficaz y la creación de condiciones propicias a un desarrollo sostenible (véanse los apartados 28 a 40).

## 67

La Comisión no garantizó suficientemente la ejecución eficaz de la ayuda de la UE a la rehabilitación. Diez de los trece programas examinados por el Tribunal consiguieron, o era probable que consiguieran, las realizaciones previstas, aunque casi todos con retrasos. Tres programas lograron progresos limitados, incluido el programa de apoyo presupuestario general en virtud del décimo FED. Si bien la Comisión era consciente del difícil contexto existente, no gestionó suficientemente algunos riesgos importantes para la ejecución y consecución de los objetivos del programa. El seguimiento de los programas se apoyaba en un marco adecuado, pero la Comisión y el SEAE no adoptaron a tiempo medidas para reforzar los recursos de la delegación de la UE, que carecía de capacidad suficiente para realizar visitas sobre el terreno, que habrían resultado muy útiles en una situación que cambiaba rápidamente (véanse los apartados 41 a 63).

## 68

Sobre la base de la presente fiscalización, el Tribunal formula las siguientes recomendaciones para mejorar la eficacia de las operaciones de la Comisión en el contexto de una situación de fragilidad o posterior a un desastre:

### Recomendación 1 Gestión de riesgos

La Comisión debería, desde el comienzo de los programas y, cuando proceda, durante su ejecución, evaluar la probabilidad y la repercusión potencial de los principales riesgos para la consecución de los objetivos del programa, y adoptar medidas destinadas a evitar o mitigar dichos riesgos.

### Recomendación 2 Vinculación de la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo

EuropeAid y ECHO deberían adoptar una estrategia común sobre la VARD a fin de garantizar la vinculación y sinergia eficaces entre sus respectivas actividades que comprenda:

- los objetivos y mandatos de los correspondientes departamentos;
- los procedimientos para preparar planes de acción nacionales coordinados;
- estrategias de salida y procedimientos de traspaso.

### Recomendación 3 Apoyo presupuestario

Al facilitar apoyo presupuestario, la Comisión debería, en coordinación con otros donantes:

- ofrecer apoyo adecuado al refuerzo de capacidades y centrarse en las funciones clave de gestión de las finanzas públicas, incluida la rendición de cuentas y los mecanismos contra la corrupción;
- apoyar la preparación tempestiva de un programa apropiado de reforma de la gestión de las finanzas públicas;
- establecer medidas a más corto plazo, cuando proceda, para proteger los fondos de la UE frente a despilfarros, pérdidas e ineficiencia.

### Recomendación 4 Disposiciones de emergencia para las delegaciones de la UE

En caso de catástrofe natural u otro tipo de acontecimientos similares, que afecten particularmente al funcionamiento de la delegación de la UE, la Comisión y el SEAE deberían desarrollar procedimientos de continuidad de las operaciones, que incluyan disposiciones para la reorganización urgente del personal.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Karel PINXTEN, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 17 de junio de 2014.

*Por el Tribunal de Cuentas*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## Lista de programas examinados

	Socio y título del proyecto	Costes totales (contribución de la UE)	Período de ejecución
<b>ECHO</b>			
1	<b>UNOPS</b> Refugio (rehabilitación) – Construcción de soluciones de refugio seguras y sostenibles	4,2 millones de euros; UE: 4,1 millones de euros; 96,5 % de participación	1 de octubre de 2010 a 14 de agosto de 2011 (2,5 meses de prórroga)
2	<b>HELP</b> (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) Agua y saneamiento (refugio) – Construcción de refugios y retretes provisionales seguros	2,7 millones de euros; UE: 2,2 millones de euros; 82,51 % de participación	1 de julio de 2012 a 31 de diciembre de 2013 (8 meses de prórroga)
3	<b>WHH</b> (Deutsche Welthungerhilfe eV); German Agro Action Preparación ante los desastres – Mejora de la preparación ante los desastres y capacidades de concienciación	887 479 euros; UE: 650 000 euros; 73,24 % de participación	1 de julio de 2011 a 31 de octubre de 2012 (1 mes de prórroga) – proyecto de Dipecho
4	<b>COOPI</b> (Cooperazione Internazionale Fondazione Italia) Preparación ante los desastres (coordinación) – Refuerzo de las capacidades de la gestión del riesgo de desastres	648 235,00 euros; UE: 550 000 euros (84,85 %)	13 de agosto de 2012 a 31 de diciembre de 2013 (4,5 meses de prórroga)
5	<b>Concern Worldwide</b> Refugio (saneamiento de agua) – Construcción de mejores refugios provisionales (largo plazo)	5,8 millones de euros; UE: 5,2 millones de euros, 90 % del total de costes subvencionables	1 de abril de 2010 a 30 de junio de 2011 (3 meses de prórroga)
6	<b>SI</b> (Solidarités internationales; Francia) Coordinación (Refugio) – Actividades de «dinero a cambio de trabajo», creación de comités comunitarios y preparación ante los desastres	2,9 millones de euros; UE: 99 % de participación	1 de octubre de 2010 a 31 de agosto de 2011
7	<b>SI</b> (Solidarités internationales; Francia) – <b>FOOD</b> – Mejora de las condiciones de vida, acceso a empleo y servicios comunitarios (por ejemplo, se han instaurado actividades remuneradas de modo permanente), ayuda para reforzar la seguridad alimentaria	1 millón de euros; UE: 100 %	1 de septiembre de 2011 a 31 de diciembre de 2012 (4 meses de prórroga)
<b>EuropeAid</b>			
8	<b>FAO</b> (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura); Améliorer la situation de sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages vulnérables dans le département de l'Artibonite	1,5 millones de euros; UE: 80 %	1 de noviembre de 2012 a 31 de octubre de 2014 (24 meses)
9	<b>Ordonnateur National d'Haïti, AFD, ONU-Hábitat, Cruz Roja Francia, Solidarités International, Concern Worldwide, Care Francia, Deutsche Welthungerhilfe EV.</b> Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées; Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées	74,5 millones de euros; (UE: 55,8 millones de euros; Francia: 10,5 millones de euros; ONG: 8 millones de euros; ONU-Hábitat: 200 000 euros)	7 de diciembre de 2011 a 7 de diciembre de 2016 (60 meses, incluida una prórroga)
10	<b>Ordonnateur National d'Haïti y otros entes contratistas públicos y privados.</b> Programme d'appui budgétaire général au Plan d'action pour la Reconstruction et le Développement d'Haïti (PARDH) et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SNCRP)	47 millones de euros; (UE: 100 %)	2 de mayo de 2011 a 2 de mayo de 2015 (48 meses)

	Socio y título del proyecto	Costes totales (contribución de la UE)	Período de ejecución
<b>Instrumento de Estabilidad (IfS)</b>			
Programa para apoyar el restablecimiento de las capacidades del Gobierno de Haití para la preparación para las crisis; Decisión 2010/022-598 – 20 millones de euros			
11	<b>PNUD</b> – «Dinero a cambio de trabajo» para una pronta recuperación y estabilización	Acción de múltiples donantes por un total de 40,9 millones USD (UE: 5 millones de euros (16 % de los costes totales del proyecto))	13 de enero de 2010 a 31 de diciembre de 2012 (Contribución del IfS entre el 1 de septiembre de 2010 y el 31 de agosto de 2012)
12	<b>Club de Madrid</b> – Refuerzo de la base institucional de Haití y aumento de la apropiación por parte del liderazgo haitiano del proceso de recuperación	500 00 euros; UE: 100 % de participación	1 de julio de 2010 a 29 de febrero de 2012
13	<b>Grupo de Gestión Internacional (IMG), Belgrado y Centro Común de Investigación (JRC)</b> – Refuerzo de la preparación para emergencias de Haití	13,25 millones de euros para el grupo IMG (coordinador jefe) y 1,25 millones de euros (JRC); UE: 100 % de participación	14 de octubre de 2010 a 31 de mayo de 2012 (IMG), 20 de diciembre de 2010 a 19 de diciembre de 2012 (IMG),

Se ha cubierto una suma de 7 millones de euros en una segunda decisión para reforzar la capacidad institucional y se ha previsto financiación desde el final de 2013<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Decisión C(2012) 7698 final; (Decisión CRIS 2012/024530); no se ha firmado ningún acuerdo de contribución. El proyecto se encuentra aún en fase de elaboración y no ha sido examinado.

## Metodología de puntuación

Para los fines de la fiscalización, la puntuación de la pertinencia, el diseño y las realizaciones se determinó conforme a la metodología de seguimiento orientado a los resultados (ROM) de la Comisión. Los criterios utilizados se exponen a continuación:

Pertinencia	
A	El proyecto está integrado claramente en las políticas nacionales y en la estrategia de la CE, tiene un alto grado de pertinencia para las necesidades prioritarias identificadas y está destinado a los grupos vulnerables.
B	Se ajusta bien a las políticas nacionales y a la estrategia de la CE (sin ser siempre explícito), es pertinente para las necesidades identificadas y los grupos vulnerables.
C	Existen algunos problemas de coherencia con las políticas nacionales y de la CE, o de pertinencia para los objetivos.
D	Existen contradicciones con las políticas nacionales o con la estrategia de la CE; la pertinencia de las necesidades es cuestionable. Se requieren ajustes importantes.
Diseño	
A	Marco lógico claro y bien estructurado; lógica vertical factible y coherente de los objetivos; indicadores SMART objetivamente verificables y adecuados; riesgos y restricciones locales claramente identificados y gestionados; los objetivos del proyecto forman un puente entre la fase humanitaria y el desarrollo, el proyecto persigue la reanudación del desarrollo sostenible; se incluye el refuerzo de las capacidades para garantizar que el socio asume plena responsabilidad tras el final del proyecto; existe una estrategia de salida.
B	Lógica adecuada de las intervenciones, aunque podría requerir alguna mejora en cuanto a jerarquía de objetivos, indicadores objetivamente verificables, riesgos y restricciones; VARD garantizada en su mayor parte; se ha dispuesto el traspaso pleno de competencias, aunque se recomienda mejorar la apropiación.
C	Los problemas de lógica de las intervenciones pueden afectar al rendimiento del proyecto y a la capacidad de realizar su seguimiento y evaluar sus progresos; se requieren mejoras para garantizar la apropiación y la sostenibilidad.
D	La lógica de las intervenciones es defectuosa y requiere una importante revisión para que el proyecto tenga posibilidades de éxito.
Realizaciones	
A	Se han conseguido, o es muy probable que se consigan, todas las realizaciones con calidad satisfactoria y que contribuyan a los efectos del modo previsto; las actividades se ejecutan conforme al calendario fijado y se realiza un seguimiento periódico de las mismas.
B	Las realizaciones se ajustan, y muy probablemente se ajustarán, a lo previsto, pero hay margen de mejora en términos de calidad, cobertura y oportunidad. Los retrasos no afectan a las realizaciones.
C	Parte de las realizaciones no se han conseguido o no se van a conseguir a tiempo o con una calidad satisfactoria. Es necesario realizar ajustes. Las actividades se retrasan y están de algún modo desconectadas de la lógica de las intervenciones y de los planes.
D	La calidad y la consecución de las realizaciones tienen, y tendrán muy probablemente, deficiencias graves. Es necesario realizar ajustes importantes para garantizar como mínimo las realizaciones clave. Existen retrasos graves y una desconexión fundamental de las actividades de la lógica de las intervenciones y de los planes.

Puntuación de los programas<sup>1</sup>

(millones de euros)

Programas y socios		Instru-mento	Contribución de la CE	Pagado a 31.12.2013	Pertinen-cia	Diseño	Realiza-ciones	Período de ejecución
1	UNOPS – ECHO/-CR/BUD/2010/02028 Refugio (rehabilitación) - Construcción de soluciones de refugio seguras y sostenibles	ECHO	4,1	3,6	B	C	C	10.2010-8.2011
2	HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.) – ECHO/HTI/BUD/2012/91008 Saneamiento de agua (refugio) – Construcción de refugios y retretes provisionales seguros		2,2	1,8	A	A	A	7.2010-12.2013
3	WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV); German Agro Action – ECHO/DIP/BUD/2011/92002 Preparación ante desastres – Mejora de la preparación ante desastres y capacidades de concienciación		0,7	0,6	A	A	B	7.2010-10.2012
4	COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione Italia) – ECHO/HTI/BUD/2012/91016 Preparación ante desastres (coordinación) – ECHO/HTI/BUD/2012/91016 – Refuerzo de las capacidades de la gestión del riesgo de desastres		0,6	0,4	A	A	A	8.2012-1.2013
5	Concern Worldwide – ECHO/-CR/BUD/2010/02010 Refugio (saneamiento de agua) – Construcción de mejores refugios provisionales (largo plazo)		5,2	5,2	A	B	B	4.2010-6.2011
6	SI (Solidarités internacionales; Francia) – ECHO/-CR/BUD/2010/02045 Coordinación (Refugio) – Actividades de «dinero a cambio de trabajo», creación de comités comunitarios y preparación ante desastres		2,9	2,9	A	A	A	10.2010-8.2011
7	SI (Solidarités internacionales; Francia) – FOOD – Mejora de las condiciones de vida, acceso a empleo y servicios comunitarios (por ejemplo, se han instaurado actividades remuneradas de modo permanente), ayuda para reforzar la seguridad alimentaria		1,0	1,0	A	B	A	9.2011-12.2012
8	FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)- DCI-FOOD.2012/299-441; Améliorer la situation de sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages vulnérables dans le département de l'Artibonite	DCI-Food	1,5	1,1	A	C	Demasiado pronto para realizar una evaluación	11.2012-10.2014

<sup>1</sup> Consúltense la metodología en el **anexo II**.



(millones de euros)

Programas y socios	Instrumento	Contribución de la CE	Pagado a 31.12.2013	Pertinencia	Diseño	Realizaciones	Período de ejecución
9 Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement de quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées (CRIS Nr 2011/023-144); Ordonnateur National d'Haïti, AFD, ONU-Habitat, Cruz Roja Francia, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV.	FED	55,8	11,0	A	A	B	12.2011-12.2016
10 Programme d'appui budgétaire générale pour la Reconstruction et le Développement d'Haïti (PARDH) et à la Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (SNCRP) (CRIS Nr2010/022-435); Ordonnateur National d'Haïti y otros entes contratista públicos y privados		47,0	34,9	A	C	C	5.2011-5.2015
11 PNUD – «Dinero a cambio de trabajo» para una pronta recuperación y estabilización	IFS	5,0	5,0	A	A	A	9.2010-8.2012
12 Club de Madrid – Refuerzo de la base institucional de Haití y aumento de la apropiación del liderazgo haitiano del proceso de recuperación		0,5	0,5	A	A	A	7.2010-2.2012
13 Grupo de Gestión Internacional (IMG), Belgrado y Centro Común de Investigación (JRC) – Refuerzo de la preparación para emergencias de Haití		14,5	13,1	A	C	C	10.2010-5.2012 (IMG), 12.2010-12.2012 (JRC)
<b>TOTAL</b>		<b>141,0</b>	<b>81,1</b>				

## Resumen

### III

La Comisión y el SEAE desean subrayar que la mayoría de los proyectos lograron sus objetivos, a pesar del difícil contexto en el que fueron ejecutados.

La Comisión logró reducir el impacto de algunos factores externos que ocasionaron retrasos.

### V

Aunque formalmente no se requería una estrategia nacional conjunta para la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo en Haití, los servicios de la Comisión coordinaron sus planteamientos y velaron por el vínculo entre la ayuda de emergencia y el desarrollo en función de los sectores. La integración completa y sistemática de la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo se ha incluido en el ciclo de financiación para el período 2014-2020.

### VI

La Comisión y el SEAE destacan que la mayoría de los proyectos han logrado los resultados previstos.

Por lo que se refiere a los riesgos, la Comisión y el SEAE recuerdan que trabajar en un país frágil comporta inevitablemente riesgos. A pesar de que estos se conocían y de que se habían adoptado medidas preventivas, en algunos casos la Comisión y el SEAE decidieron ejecutar los programas pese a los peligros que ello suponía con el fin de ayudar a la población.

Se ha reforzado la capacidad de la Delegación, en la medida en que así lo han permitido las restricciones de recursos humanos y presupuestarios y los procedimientos administrativos aplicables.

Como consecuencia de la experiencia del terremoto de Haití y de las crisis en otros países, la Comisión y el SEAE han adoptado una serie de medidas de respuesta rápida.

## VII, primer guion

La Comisión acepta esta recomendación:

- i) Desde la adopción de las nuevas directrices sobre apoyo presupuestario en enero de 2013, la recomendación ya está en vigor para los programas de apoyo presupuestario.
- ii) Una gestión adecuada de los riesgos es importante para todos los programas. Existen procedimientos detallados para garantizar una evaluación de la probabilidad, el impacto potencial y las medidas de reducción de riesgos al diseñar el programa. Durante la ejecución, la gestión de riesgos se considerará en el marco de los procedimientos ya existentes.

## VII, segundo guion

La Comisión acepta esta recomendación. La Comisión ya está aplicando una estrategia de ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo, y seguirá haciéndolo en el marco del programa de preparación ante las crisis.

- La Comisión acepta esta parte de la recomendación. La realización de los objetivos de la estrategia común se definen (en su contexto específico) como parte de la preparación de los planes nacionales. Los mandatos de los servicios técnicos se definen en su mandato.
- La Comisión acepta esta parte de la recomendación (véanse las orientaciones sobre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo, y los talleres).
- La Comisión acepta esta recomendación como parte de los planes de acción por país.

## VII, tercer guion

La Comisión acepta la recomendación del Tribunal.

La Comisión subraya que, para los países en situaciones de fragilidad, crisis o postcrisis la asistencia debe adaptarse a la situación con el fin de tener éxito. A tal efecto, la Comisión ha desarrollado un instrumento específico de intervención conocido como «contrato de consolidación estatal» que contiene disposiciones relativas a tales situaciones.

La Comisión desea destacar que la recomendación 3 del Tribunal está incluida en las directrices de apoyo presupuestario.

## VII, cuarto guion

La Comisión y el SEAE aceptan esta recomendación, pero señalan que se han establecido procedimientos de continuidad de la actividad, bajo la responsabilidad del SEAE y que, entretanto, se han establecido disposiciones relativas a la reasignación de personal de emergencia para todas las delegaciones. Además, la seguridad y la protección del personal de la UE es la primera prioridad en situaciones de crisis o catástrofes en países en los que dicho personal está presente.

## Observaciones

**La Comisión considera que la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo estuvieron suficientemente coordinadas, dadas las difíciles circunstancias.**

### 35

A pesar de que formalmente no se estableció una estrategia común, en la práctica se celebraron numerosas reuniones entre los socios, y EuropeAid y ECHO compartieron información. Esto garantizó la complementariedad y la articulación entre la ayuda humanitaria y el desarrollo de las actividades financiadas.

Desde la visita a Haití de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo, la Comisión ha realizado considerables esfuerzos para abordar la situación.

Sobre el terreno, la coordinación entre el personal de ECHO y la Delegación de la UE se concreta en reuniones periódicas con el fin de informarse y consultarse mutuamente sobre la concepción de los programas y los avances realizados. Ambos servicios están elaborando conjuntamente un marco humanitario y de desarrollo. Además, el jefe de la Delegación traslada las preocupaciones de la UE en todo lo relativo a la ayuda humanitaria.

Por otro lado, en la sede central, la coordinación se ha visto muy reforzada por una serie de actividades y procedimientos:

- un plan de acción de preparación ante crisis;
- unas instrucciones conjuntas para la UE y los Estados miembros sobre la aplicación del planteamiento de la UE en materia de preparación ante crisis, a fin de fomentar una eficaz actuación conjunta de los Estados miembros de la UE que reúna la ayuda humanitaria, la cooperación al desarrollo a largo plazo y el compromiso político en curso, tanto a escala de la UE como nacional;
- un grupo interservicios sobre la transición;
- orientaciones sobre las operaciones en materia de ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo;
- procesos de consulta formal e informal sobre los programas.

### 35 b)

En opinión de la Comisión, los servicios actúan mediante diferentes mandatos y procedimientos, pero no existe una divergencia de puntos de vista. ECHO no tiene mandato para ejecutar la cooperación al desarrollo a largo plazo y por ello no puede financiar la construcción de viviendas permanentes.

Cabe señalar que, a partir de 2013, la Comisión dejó de financiar los refugios temporales en Puerto Príncipe, donde se ha desarrollado una efectiva sinergia entre la experiencia adquirida por los socios de ECHO y el programa de reconstrucción de vecindad y desarrollo financiados por DEVCO. ECHO financió algunos refugios provisionales, en forma de casas tradicionales en la región de Palmes, el epicentro del terremoto, en los casos en que se disponía de tierras cuya propiedad no era litigiosa y donde no existía riesgo de que ello contribuiría a la multiplicación de barrios de chabolas. En muchos casos, o casi en la mayoría, obtener un refugio temporal representaba para el beneficiario una mejora en comparación con el lugar donde vivía antes del terremoto.

### 35 c)

Las acciones humanitarias financiadas por la UE se basan en las necesidades. No se ha formalizado como tal una estrategia de salida de ECHO de Haití. No obstante, las condiciones para una eliminación progresiva del instrumento humanitario se indicaron sistemáticamente en todas las decisiones pertinentes de financiación por cuenta de ECHO.

### 37

En la mayoría de los casos los retrasos fueron provocados por factores externos determinados por un contexto rápidamente cambiante que estaba fuera del control de los socios de ECHO.

### 40

La filosofía del apoyo presupuestario establece que el pago se realiza en función de los resultados obtenidos. Esto requiere un delicado equilibrio entre previsibilidad y condiciones.

La retención por parte de la UE y de otros donantes de pagos en el verano de 2012 se debió a que los informes nacionales de auditoría indicaban deficiencias en los procedimientos de contratación pública durante el estado de emergencia en 2011. La presión de la comunidad de donantes llevó a la creación de una comisión especial de auditoría para evaluar 41 contratos celebrados recurriendo a los procedimientos de la Ley de emergencia. A raíz de las recomendaciones de la auditoría de la Comisión y la posterior anulación de 6 de estos contratos por parte del Gobierno, los donantes reanudaron los pagos. Esto ilustra la capacidad movilizadora para una mejor gobernanza económica que pueden tener las operaciones de ayuda presupuestaria y la contribución a la reforma que el programa ha alcanzado.

**La Comisión y el SEAE consideran que la aplicación de la ayuda de la UE para la rehabilitación fue muy efectiva.**

### 42

A pesar de las difíciles circunstancias, que fueron la principal razón de los retrasos, la mayoría de los programas lograron los resultados previstos.

### 43

Las intervenciones de rescate derivadas de la crisis súbitas implican generalmente un nivel de riesgo que puede causar retrasos o, en ciertos casos, más medidas de reducción de riesgos, con el fin de garantizar un resultado positivo de los proyectos.

En este sentido, fueron principalmente factores externos, fundamentalmente en un complejo entorno humanitario, los que dificultaron la colaboración, lo que produjo un cambio en el ámbito de intervención. A pesar de los obstáculos, los socios pudieron satisfacer los objetivos establecidos en las acciones. Los cambios producidos en la ejecución de los proyectos fueron debidamente debatidos entre ECHO y los socios antes de la toma de decisiones.

Es difícil prever este tipo de complicaciones a la hora de planificar las negociaciones con los municipios o autoridades nacionales.

### 44

La ejecución del proyecto de rehabilitación se vio afectada por dos cuestiones:

- 1) El malestar social en la zona de Bristou-Bobin en donde se ejecutaba el proyecto financiado por ECHO. Repetidos incidentes violentos relacionados con el contexto electoral o cuestiones comunitarias bloquearon las actividades por razones de seguridad.
- 2) El socio también descubrió en el transcurso del proyecto que el 30 % de los edificios de Bristou-Bobin no fueron inspeccionados por el Ministerio de Obras Públicas (MTPTC). Se tuvo que proceder a una inspección inesperada de las edificaciones, lo que dificultó todavía más la consecución de los resultados previstos.

### 46

Tras el informe de evaluación final, la Comisión decidió abordar las cuestiones mencionadas de formación insuficiente y no plenamente adaptada, la calidad inadecuada de los materiales de los botiquines de emergencia y otros retos a través de un programa provisional de respuesta y su seguimiento a lo largo de tres años con otro socio de ejecución con más experiencia local.

### 48

El objetivo de la Comisión es lograr un equilibrio entre programas que son propiedad íntegramente del beneficiario y son ejecutados por él con el fin de desarrollar sus capacidades y el logro rápido de resultados. Al trabajar con diferentes socios, la Comisión pretendía lograr este equilibrio.

### 51

Ya han sido aplicadas medidas para subsanar las deficiencias de diseño.

### 53

La Comisión está de acuerdo en que los desembolsos no se atuvieron al calendario previsto de forma estricta, pero estima que era necesario retener el pago para respetar las condiciones del acuerdo de financiación y ejercer el necesario efecto multiplicador para fomentar los avances en materia de reformas.

### 54

Las directrices sobre apoyo presupuestario no precisan la existencia de una adecuada estrategia de gestión de las finanzas públicas como condición de admisibilidad para el apoyo presupuestario, sino la existencia de esfuerzos de reforma, lo que puede traducirse en la existencia de estrategias «subsectoriales». En Haití, aunque el Gobierno solo ha adoptado recientemente, en mayo de 2014, una estrategia

exhaustiva de gestión de las finanzas públicas, durante mucho tiempo ha aplicado una serie de estrategias de reforma que afectan a los diferentes aspectos de dicha gestión. Además, en el futuro enfoque del apoyo presupuestario de la Comisión, la adopción de una estrategia general y realista de dicha gestión se incluyó como condición previa para el primer pago del nuevo programa de apoyo presupuestario a Haití, adoptado en noviembre de 2013. Esta condición se ha cumplido mediante la reciente adopción de esta estrategia

### 56

La Comisión considera que gestionó adecuadamente los riesgos de aplicación de los programas de la UE. El trabajo en un país frágil comporta riesgos, inevitablemente.

### 56 a)

Los problemas aduaneros se vieron exacerbados por el caos reinante tras el terremoto. Todos los socios encargados de la ejecución analizaron sistemáticamente los riesgos y los posibles retrasos debidos, entre otras cosas, a las aduanas se tuvieron en cuenta y se computaron en las propuestas. Es evidente que era imposible prever exactamente la duración de dichos plazos. Teniendo en cuenta el hecho de que no existía ninguna alternativa para satisfacer las necesidades de vivienda de la población que la de importar refugios, los beneficios de dicha operación superaron a los derivados de los retrasos en la aduana.

### 56 b)

Como complemento del apoyo institucional de otros donantes al Ministerio de Agricultura para fortalecer la industria de producción de semillas y reforzar sus capacidades de control de calidad, el programa de la UE apoyó a las agrupaciones locales de agricultores dedicadas al cultivo de semillas artesanales.

### 56 c)

Este proyecto tenía como objetivo un impacto inmediato a escala operativa mediante la instalación de 300 contenedores con material de primeros auxilios y la formación de voluntarios locales para utilizar este equipo en caso de desastre natural. Aunque el proyecto consiguió instalar 302 contenedores en el país con solo una prórroga de dos meses del período de ejecución e impartir formación básica a 3 041 voluntarios locales, también fue concebido como un proyecto piloto que podría ser presentado en el marco de la dotación de cooperación (Fondo Europeo de Desarrollo) para Haití.

Por lo que se refiere a la elección de los socios encargados de la ejecución, la Comisión señala que ninguno de los socios con larga experiencia pertinente en Haití estaba disponible para llevar a cabo esta acción.

### Recuadro 6

La ubicación de los contenedores fue elegida por las autoridades de Haití (DPC - *Direction de la Protection Civile*) y los alcaldes de los pueblos afectados. La DPC solo comunicó 10 casos (de un total de 302) en que fue necesario un nuevo emplazamiento.

El programa provisional de seguimiento abordará la insuficiente formación de los voluntarios. Además también permitirá dar viabilidad a la red de voluntarios mediante la integración de la estructura en los entes regionales y locales (colectividades territoriales) y la reposición, en su caso, de material en los contenedores de emergencia.

### 57

El programa de apoyo presupuestario nació a raíz del terremoto en coordinación con otros donantes de apoyo presupuestario. La prioridad era prestar la indispensable tesorería al Gobierno y otras medidas complementarias para tener en cuenta las medidas de asistencia técnica proyectadas por otros donantes.

En el marco del nuevo programa de apoyo presupuestario (contrato de consolidación estatal), adoptado en 2013, la dotación para asistencia técnica se incrementó hasta 12 millones de euros a fin de cubrir las necesidades de desarrollo de capacidades del Gobierno.

### Recuadro 7

El nuevo programa de apoyo presupuestario para Haití, aprobado en noviembre de 2013, se basa en una modalidad concreta para países frágiles. Entre otras medidas, en esta operación se incluyen una auditoría de las nóminas de los funcionarios, el refuerzo de los servicios encargados de los ingresos y apoyo específico a las entidades fiscalizadoras superiores (*Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif*).

### 58

La Comisión y el SEAE habían examinado a fondo los riesgos políticos en Haití, pero decidieron intervenir porque los beneficios potenciales, incluida la posibilidad de ejercer influencia política en apoyo de las reformas, eran superiores a los riesgos.

Por consiguiente, se adoptaron medidas paliativas en la medida de lo posible, teniendo en cuenta las limitaciones de capacidad de las instituciones haitianas y la necesidad de respetar la soberanía de Haití. La UE ha incrementado la profundidad e intensidad de su diálogo político con Haití, como demuestran los numerosos contactos de alto nivel en los dos últimos años y el lanzamiento de un diálogo político estructurado y regular en diciembre de 2013. Y se están aplicando medidas de apoyo específicas destinadas a contribuir a la estabilidad política. La Comisión y el SEAE también quieren subrayar que la consolidación de la democracia y la estabilización de la situación política en Haití solo pueden alcanzarse a largo plazo a través de un proceso endógeno, como muestran los recientes avances del «diálogo interhaitiano».

### 59

La Comisión y el SEAE señalan que reforzaron la capacidad hasta donde lo permitieron las medidas presupuestarias y las restricciones de recursos humanos y de procedimientos administrativos. La Delegación, al igual que todos los demás socios nacionales e internacionales, han tenido que trabajar en unas condiciones muy difíciles: el edificio de la Delegación fue considerado inseguro y se instalaron oficinas temporales en una residencia de la Delegación considerada segura. Inmediatamente después del terremoto, el personal de la Delegación fue evacuado a la República Dominicana, mientras que el jefe de Delegación se quedó, acompañado únicamente por el personal de seguridad y administrativo esencial.

La Delegación en la República Dominicana y la sede prestaron los servicios de apoyo básicos.

### 63

En 2010 y 2011, los recursos limitados de la Delegación se complementaron con un mayor apoyo desde la sede. Por ejemplo, en el caso de la ayuda presupuestaria, expertos de la sede efectuaron periódicamente misiones en Haití y representaron a la UE en las reuniones de coordinación de los donantes con el Gobierno.

## Conclusiones y recomendaciones

### 64

La Comisión y el SEAE acogen favorablemente los elementos positivos de la conclusión del Tribunal de que la mayoría de los proyectos lograron sus objetivos, a pesar del difícil contexto en el que fueron ejecutados.

### 66

Si bien en Haití no se requería una estrategia formal nacional conjunta para la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo, los servicios de la Comisión coordinaron sus planteamientos y garantizaron el vínculo entre ayuda de emergencia y desarrollo sobre una base sectorial. La integración completa y sistemática de la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo ha sido incluida en el ciclo de financiación del período 2014-2020.

### 67

La Comisión y el SEAE destacan que la mayoría de los proyectos han logrado los resultados previstos.

Por lo que se refiere a los riesgos, la Comisión y el SEAE recuerdan que trabajar en un país frágil inevitablemente comporta riesgos. A pesar de que estos riesgos se detectaron y se adoptaron medidas preventivas, la Comisión decidió, en algunos casos, aplicar los programas a pesar de los peligros que implicaban con el fin de beneficiar a la población.

Se ha reforzado la capacidad de la Delegación, dentro de las limitaciones de recursos humanos y presupuestarios, y de los procedimientos administrativos pertinentes.

Como consecuencia de la experiencia derivada del terremoto en Haití y de las crisis en otros países, la Comisión y el SEAE han establecido una serie de medidas de respuesta rápida.

### Recomendación 1

La Comisión acepta esta recomendación:

- i) Desde la adopción de las nuevas directrices sobre apoyo presupuestario en enero de 2013, ya está en vigor para los programas de apoyo presupuestario.
- ii) Una gestión adecuada de los riesgos es importante para todos los programas. Se han establecido procedimientos detallados para garantizar una evaluación de la probabilidad, el impacto potencial y las medidas de mitigación en el diseño del programa. Durante la ejecución, la gestión de riesgos se considerará en el marco de los procedimientos ya existentes.

### Recomendación 2

La Comisión acepta esta recomendación. La Comisión ya está aplicando una estrategia al respecto y seguirá haciéndolo en el marco del programa de preparación ante las crisis.

### **Recomendación 2, primer guion**

La Comisión acepta esta parte de la recomendación. Los objetivos de la estrategia común se definen (contexto específico) como parte de la preparación de los planes nacionales. Los mandatos de los servicios se definen en su mandato.

### **Recomendación 2, segundo guion**

La Comisión acepta esta parte de la recomendación (véase orientación sobre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo, y talleres).

### **Recomendación 2, tercer guion**

La Comisión acepta esta recomendación como parte de los planes de acción de los países.

### **Recomendación 3**

La Comisión acepta la recomendación del Tribunal.

La Comisión subraya que, para los países en situaciones de crisis, postcrisis o fragilidad, la asistencia debe adaptarse a la situación con el fin de lograr éxito. A tal efecto, la Comisión ha desarrollado un instrumento específico de intervención conocido como «contrato de consolidación estatal» que contiene disposiciones relativas a tales situaciones.

La Comisión desea destacar que la recomendación 3 del Tribunal está incluida en las directrices sobre apoyo presupuestario.

### **Recomendación 4**

La Comisión y el SEAE aceptan esta recomendación, pero señalan que se han establecido procedimientos de continuidad de la actividad, bajo la responsabilidad del SEAE, y disposiciones relativas a la reasignación de personal de emergencia par todas las delegaciones después de esa fecha. Además, añaden que la seguridad y la protección del personal de la UE es la primera prioridad en situaciones de crisis o catástrofes en países en los que está presente el personal de la UE.



## **CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **Publicaciones gratuitas:**

- Un único ejemplar:  
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:  
En las representaciones de la Unión Europea ([http://ec.europa.eu/represent\\_es.htm](http://ec.europa.eu/represent_es.htm)),  
en las delegaciones en terceros países ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm))  
o contactando con Europe Direct a través de [http://europa.eu/europedirect/index\\_es.htm](http://europa.eu/europedirect/index_es.htm)  
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (\*).

(\*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

### **Publicaciones de pago:**

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Suscripciones de pago:**

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_es.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm)).

El terremoto que sacudió Haití el 12 de enero de 2010 supuso una gran pérdida de vidas humanas y ocasionó una oleada de destrucción masiva en la capital y sus alrededores. Tras examinar si la ayuda de la UE a la rehabilitación de Haití a raíz del terremoto había sido concebida y ejecutada correctamente y si la Comisión vinculó adecuadamente la ayuda de emergencia con la rehabilitación y el desarrollo, el Tribunal de Cuentas Europeo llega a la conclusión en este informe de que la ayuda a la rehabilitación fue concebida correctamente en términos generales, pero los programas no se ejecutaron con la suficiente eficacia, ni tampoco fue suficiente la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo. Los motivos obedecen no solo a la dificultad del contexto y a las insuficiencias de las autoridades nacionales, sino también a las deficiencias de gestión de algunos elementos bajo el control de la Comisión.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones