

INFORME ESPECIAL N° 2/2000**relativo a las ayudas aportadas por la Unión Europea a Bosnia y Hercegovina en el marco del restablecimiento de la paz y del Estado de Derecho, acompañado de las respuestas de la Comisión***(segundo párrafo del apartado 4 del artículo 248 del Tratado CE)**(2000/C 85/02)***ÍNDICE**

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
Introducción	1-2	30
Resumen de las principales observaciones.....	3-10	30
Representación de la Comisión en Bosnia.....	11	31
Contribución de la Unión Europea a los gastos administrativos de la Oficina del Alto Representante en Bosnia y Hercegovina	12-23	31
Introducción.....	12-13	31
Gestión administrativa y financiera	14-20	31
Responsabilidades institucionales.....	21-22	33
Conclusión.....	23	33
Apoyo a los derechos humanos y a los medios de comunicación.....	24-45	33
Instituciones relativas a la defensa de los derechos fundamentales	26-28	34
Apoyo a la sociedad civil	29-35	34
Apoyo al sector de los medios de comunicación.....	36-41	35
Gestión de las operaciones.....	42-45	36
Ayudas al proceso electoral.....	46-60	36
Conclusión.....	61-64	39
Respuestas de la Comisión		40

INTRODUCCIÓN

1. El Informe especial nº 5/98 del Tribunal de Cuentas ⁽¹⁾ trató de las operaciones de reconstrucción emprendidas por la Unión Europea en la antigua Yugoslavia en 1996 y 1997. Dicho Informe no se refirió a otras acciones del mismo período en Bosnia y Hercegovina financiadas con créditos del presupuesto general. No obstante, a raíz de los acuerdos de paz de diciembre de 1995, la Unión Europea movilizó recursos importantes no sólo en favor de la reconstrucción, sino también para mantener la Oficina del Alto Representante (OAR) ⁽²⁾ y para apoyar acciones en favor del restablecimiento de la democracia en Bosnia y Hercegovina. Tales acciones se refirieron a los derechos humanos y los medios de comunicación, y al apoyo al proceso electoral. Las acciones relativas a los derechos humanos y a los medios de comunicación recibieron financiación directa de la Comisión la mayoría de las veces, mientras que el apoyo a la OAR o al proceso electoral consistió en aportaciones a la cofinanciación conjuntamente con otros donantes. Este informe presenta las observaciones resultantes del examen de dichos ámbitos realizado en 1998 y 1999.

2. Tales observaciones deben valorarse en la perspectiva de las acciones que la Unión Europea debe emprender en el marco de la reconstrucción de Kosovo como consecuencia de las decisiones de la Cumbre europea de Colonia de 3 y 4 de junio de 1999. En efecto, el restablecimiento del Estado de Derecho en dicha región acarreará probablemente acciones similares a las de Bosnia. Asimismo, es esencial aprender de la experiencia, especialmente en lo referente al apoyo a las nuevas instituciones locales o internacionales y la cofinanciación conjuntamente con terceros, concretamente con la OSCE ⁽³⁾.

RESUMEN DE LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES

3. En 1998 se reforzaron los efectivos de la representación de la Comisión en Bosnia y Hercegovina y, a finales de año, se debía descentralizar la gestión financiera de las operaciones. Al inicio de 1999, la Comisión aún hallaba dificultades para proveer todas las plazas nuevas que habían sido creadas a petición de la autoridad presupuestaria (véase el apartado 11).

4. Pese a que la Comisión financia más de la mitad de los gastos de la OAR, desde 1996 no ha ejercido todo el seguimiento que exigiría la aplicación de los principios de buena gestión. En efecto, la Comisión debería haber prestado mayor atención a la formalización del proceso de toma de decisiones financieras de la OAR mediante el establecimiento de reglas precisas (véase el apartado 16) y debería haberse cerciorado de que los principios básicos de control interno se aplicaban a la organización administrativa de la OAR (véanse los apartados 17 a 20). Las disposiciones rela-

tivas a la presentación de las cuentas de la OAR y a la aprobación de la gestión financiera del Alto Representante siguen siendo confusas (véase el apartado 22). A mediados de 1999, el Alto Representante consideró haber tomado las medidas necesarias para subsanar las insuficiencias del control interno (véase el apartado 23).

5. Las ayudas financieras aportadas a las instituciones públicas bosnias de defensa de los derechos humanos fueron concedidas en forma de proyectos, lo que respondió mal a sus limitaciones y causó retrasos en la puesta a disposición de los fondos. La financiación en forma de contribución presupuestaria y la aplicación de procedimientos presupuestarios rigurosos habrían permitido sensibilizar mejor a dichas instituciones respecto a las prácticas de buena gestión de los fondos públicos (véanse los apartados 26 a 28).

6. Debido a la diversidad de las líneas presupuestarias movilizadas y a la falta de estrategia explícita con respecto a los objetivos que debían alcanzarse, hasta 1997 la ayuda al desarrollo de la sociedad civil sirvió a menudo para cubrir gastos de funcionamiento de organismos cuya continuidad no estaba garantizada, sin evaluación de sus resultados. Así sucedió con la mayoría de las ayudas de apoyo canalizadas por el Consejo de Europa, mientras que las aportadas a los sectores sociales hicieron que, además, el Estado se exonerase de sus responsabilidades básicas. Las ayudas concedidas a organizaciones que pretendían la sensibilización de la opinión pública respecto a los valores democráticos resultaron más convincentes debido al nivel de compromiso personal de los beneficiarios, que podía compensar la falta de recursos financieros (véanse los apartados 29 a 34).

7. En cuanto a su principal intervención en el sector de los medios de comunicación, la Comisión se halló frente a una situación de hechos consumados debido a su deficiente conocimiento técnico del asunto, lo que le llevó a financiar con 2 millones de ecus un material no subvencionable y, posteriormente, a apoyar el funcionamiento de un organismo sin que se le sometiera a un control suficiente (véanse los apartados 36 a 40).

8. En general, el seguimiento por la Comisión de las financiaciones del sector de los derechos humanos y la democracia en Bosnia y Hercegovina no se halla a la altura que exigiría la aplicación de los principios de buena gestión. Es necesario retomar seriamente el seguimiento en dicho ámbito (véanse los apartados 42 a 44).

9. Respecto a los apoyos al proceso electoral, la cooperación con la OSCE en el marco de la PESC ⁽⁴⁾ presenta numerosos problemas de control financiero. Se inmovilizan fondos sin motivos para ello durante períodos prolongados, los servicios de la Comisión no controlan suficientemente la subvencionabilidad de los gastos y el marco jurídico elegido para la cooperación financiera entre la Comisión y la OSCE debería reformarse desde la base en vista de las nuevas atribuciones del Servicio Común de Relaciones Exteriores de la Comisión (véanse los apartados 49 a 53).

⁽¹⁾ Informe especial nº 5/98 sobre la reconstrucción de la antigua Yugoslavia (DO C 241 de 31.7.1998).

⁽²⁾ Oficina del Alto Representante, responsable de la puesta en marcha de los aspectos civiles de los acuerdos de Dayton.

⁽³⁾ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

⁽⁴⁾ Política exterior y de seguridad común.

10. Cuando existen importes pendientes de recuperación fruto de la aplicación de acciones, los servicios ordenadores de pagos de la Comisión tardan en tomar las medidas necesarias para recuperar los fondos comunitarios en posesión de terceros (véanse los apartados 57 a 59).

REPRESENTACIÓN DE LA COMISIÓN EN BOSNIA

11. En sus controles anteriores, el Tribunal había observado que la mayoría de las dificultades halladas en la aplicación de la ayuda a la reconstrucción de Bosnia y Hercegovina se debían a que el programa se gestionaba de forma centralizada (desde Bruselas), y que la representación sobre el terreno de la Comisión contaba con medios muy insuficientes. A partir de la publicación del Informe especial n° 5/98 del Tribunal, se reforzaron los efectivos de la representación de la Comisión en Bosnia. Así, la Representación de Sarajevo está apoyada por dos oficinas locales, una en Mostar ⁽¹⁾ y la otra en Banja Luka ⁽²⁾, con cuatro puestos cada una de ellas. A finales de 1999, aún estaban vacantes los dos puestos ALAT ⁽³⁾ y un puesto AL ⁽⁴⁾ destinados a dichas oficinas. La representación de Sarajevo, por su parte, contaba con seis puestos de categoría A, tres de categoría B, tres de categoría C, siete ALAT y 21 agentes locales. Varios de dichos puestos aún se hallaban vacantes: un A, un B, un ALAT y cinco agentes locales. Además, dos funcionarios de categoría A iban a dejar sus puestos. Como el Tribunal ya ha señalado repetidamente [véase el apartado 5.30 del Informe anual 1997 ⁽⁵⁾], es urgente que la Comisión se dote de los medios necesarios para que, sin demora, como en los Estados miembros, los puestos del servicio exterior no sean cubiertos recurriendo al voluntariado.

CONTRIBUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA A LOS GASTOS ADMINISTRATIVOS DE LA OFICINA DEL ALTO REPRESENTANTE EN BOSNIA Y HERCEGOVINA

Introducción

12. La misión del Alto Representante consiste en supervisar la aplicación de los aspectos civiles del acuerdo de paz para Bosnia

y Hercegovina rubricado en Dayton el 21 de noviembre de 1995 y firmado en París el 14 de diciembre de 1995. Su mandato se ha visto confirmado por la Conferencia para la aplicación de la paz celebrada en Londres el 8 y 9 de diciembre de 1995 y por la Resolución 1031 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 15 de diciembre de 1995. La Conferencia de Londres debía movilizar la ayuda de la comunidad internacional para la aplicación de los acuerdos de paz, especialmente en lo referente al apoyo que se aportaría al Alto Representante. En dicha ocasión se creó un Peace Implementation Council (PIC) ⁽⁶⁾ en cuyo Comité directivo están representados Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido, Rusia, la presidencia de la Unión Europea, la Comisión Europea y la Organización de la Conferencia Islámica. Dicho Comité directivo garantiza la orientación política de la aplicación de los acuerdos de paz e informa al PIC de la evolución de sus acciones.

13. En la Conferencia de Londres se acordó que los Gobiernos se harían cargo de la financiación de los salarios del personal que destinarían en comisión de servicios a la Oficina del Alto Representante (OAR), y que el Comité directivo propondría un presupuesto para hacer frente al resto de costes de funcionamiento de la OAR. Posteriormente, el PIC se comprometió a proveer los fondos necesarios según una fórmula de reparto derivada de la utilizada para la Conferencia internacional sobre la antigua Yugoslavia. Tal fórmula debía aprobarse por consenso, contando con que la Unión Europea ya se encargaba de financiar algunos costes de implantación del Alto Representante y que se preparaba a abonar su contribución (véase el apartado 16).

Gestión administrativa y financiera

14. Establecido en 8,4 millones de ecus en 1996, el presupuesto administrativo de la OAR fue aumentado a 16,5 millones de ecus en 1997 y a 22 millones de ecus en 1998. Durante el mismo período, los efectivos de la OAR se septuplicaron, alcanzando más de 719 agentes en febrero de 1999. Desde el inicio, la Unión Europea financia el 50,6 % de los gastos administrativos de la OAR.

⁽¹⁾ Federación de Bosnia y Hercegovina.

⁽²⁾ República Srpska.

⁽³⁾ Agente local de asistencia técnica (generalmente procedente de la Unión Europea).

⁽⁴⁾ Agente local.

⁽⁵⁾ DO C 349 de 17.11.1998.

⁽⁶⁾ Consejo de aplicación de la paz.

Cuadro 1

Evolución de la contribución de la Unión Europea a los gastos administrativos de la OAR

(en millones de ecus)

Decisiones	Compromisos		Pagos				Total
	Ejercicio	Importe	1995	1996	1997	1998	
95/545/PESC	1995	10,0	3,0		6,9	0,1	10,0
Transferencia n° 50/95	1995/96	1,9		1,1			1,1
97/476/PESC	1997	4,6			4,6		4,6
	1998	6,3				6,3	6,3
97/607/PESC	1998	2,8				1,2	1,2
Total		25,6	3,0	1,1	11,5	7,6	23,2

Fuente: Tribunal de Cuentas.

15. Desde febrero de 1996, la Comisión ha comprobado la existencia de insuficiencias en la gestión administrativa y financiera de la OAR. Su representación en Sarajevo se había inquietado por la ausencia de reglamentaciones y procedimientos administrativos y contables, así como por la existencia de numerosas dificultades relativas a las autorizaciones de firma, la gestión de la contabilidad, el funcionamiento de las cuentas bancarias, la gestión del personal y la adjudicación de contratos públicos.

16. La Comisión ejerció un seguimiento insuficiente de la gestión de su contribución por parte de la OAR. Sólo a partir de finales de 1998 la Comisión empezó a ayudar a la OAR a aplicar procedimientos y reglas compatibles con la reglamentación presupuestaria comunitaria. Como la Unión Europea es, con diferencia, el principal suministrador de fondos de la OAR, la Comisión, que cuenta con representación en el Comité directivo del PIC, debería haber insistido desde 1996 en la adopción de un auténtico sistema de gestión y de control de todos los fondos puestos a disposición de la OAR.

17. En 1998, la gestión financiera de la OAR no se basaba en un sistema de separación de funciones que permitiese un mínimo de control interno. Así, por ejemplo, el director financiero facturaba sus servicios a la OAR en el marco de un contrato firmado con una sociedad de la que era el gerente. Controlando sus propias facturas, él mismo las liquidaba. Asimismo, era él quien decidía las modalidades de control de su gestión al negociar los contratos de los auditores externos y definiendo también tanto las modalidades como la amplitud de la fiscalización. Una responsabilidad de tal calibre debería haber correspondido al Comité directivo del PIC o, al menos, a su grupo de expertos financieros, en el que participan representantes de la Unión Europea.

18. En cuanto a la gestión presupuestaria, los presupuestos de los ejercicios 1997, 1998 y 1999 no se elaboraron con un grado de detalle suficiente que permitiese al Comité directivo asegurar un seguimiento satisfactorio de su ejecución. No se apoyaron en ningún análisis de las necesidades de efectivos de los distintos departamentos de la OAR. Respecto a la gestión contable, cuando en 1998 tuvo lugar la fiscalización del Tribunal, las firmas autorizadas para las cuentas bancarias habían dejado de ser válidas

desde hacía más de un año. Además, a principios de 1999 aún no se había realizado inventario alguno, pese a que la Comisión lo exigió en febrero de 1996. Tal falta de inventario es muy preocupante, especialmente porque numerosos equipos utilizados por la OAR pueden transportarse fácilmente. Respecto a los contratos públicos, el recurso a las licitaciones era poco frecuente. Se efectuaban pagos basándose en simples facturas, sin contrato. En general, se descuidaba el seguimiento de los créditos. Se hallaron errores en el cálculo y pago de los salarios, debidos a la dispersión de los servicios entre Sarajevo y Bruselas y, especialmente a insuficiencias de coordinación entre el servicio financiero y el de personal.

19. Por otra parte, se observaron insuficiencias recurrentes en el ámbito administrativo. La contratación, clasificación y gestión del personal no siempre respondía a criterios objetivos y coherentes. El pago del alquiler o las indemnizaciones de alojamiento de algunos agentes se autorizó discrecionalmente. No deberían haberse aceptado nunca varios gastos en favor de algunos agentes en comisión de servicios o con contrato de la OAR. En 1998, no se habían descrito las funciones de los puestos del cuadro de personal y algunos agentes ignoraban la amplitud precisa de sus labores y responsabilidades. En mayo de 1998, la OAR decidió aumentar unilateralmente un 6,5 % el salario del personal expatriado contratado sin consulta formal a su Comité directivo. Además, el objeto de las misiones a menudo se hallaba descrito de manera sucinta, y se han hallado abusos en las declaraciones de gastos de misión o de representación.

20. El mismo Alto Representante, que tomó posesión en 1997, no contaba con un contrato de trabajo, lo que ha supuesto problemas para la determinación de su remuneración y el cálculo de sus dietas. Pese a que la administración de la OAR solicitó a la Comisión un dictamen sobre este tema en septiembre de 1997, no se le ha dado respuesta alguna y, en 1999, la Comisión ha recurrido la solución adoptada por la OAR basándose en que no contaba con su debida aprobación.

Responsabilidades institucionales

21. El Tratado de la Unión Europea establece en su artículo 18.2 (antiguo artículo J.5) ⁽¹⁾ que la presidencia del Consejo, responsable de la ejecución de las acciones comunes, consultará con el Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la PESC y velará por que se tengan debidamente en cuenta las opiniones de este último (artículo 21, antiguo artículo J.7). Por otra parte, cualquier Estado miembro o la Comisión podrán plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la PESC y presentar propuestas al Consejo (apartado 3 del artículo 22.1, antiguo artículo J.8). Finalmente, la Comisión estará plenamente asociada a los trabajos en el ámbito de la PESC (artículo 27, antiguo artículo J.9) y, cuando la ejecución de las acciones corra a cargo del presupuesto comunitario, la Comisión se encargará de la ejecución presupuestaria (artículo 28.2, antiguo artículo J.11).

22. Pese a que los donantes han insistido permanentemente en el papel que pretendían confiar a la OAR, éstos no le exigieron que justificase su gestión. La intervención de distintas autoridades comunitarias en las decisiones de financiación de la OAR, la ausencia de un reparto claro de las responsabilidades entre dichas partes, y, sobre todo, la ausencia de una estrategia coherente entre las instituciones comunitarias son las causas del descuido existente en la gestión de los fondos. Además, en la primavera de 1999 aún no había acuerdo alguno entre el Consejo, los Estados miembros y la Comisión para precisar el porcentaje de contribución de la Unión Europea, objeto de controversia con otros donantes.

Conclusión

23. Aunque en 1996 la Comisión intentó aportar su apoyo a la OAR para los asuntos administrativos y financieros, posteriormente, debido al contenido político de las acciones de la OAR, la Comisión prefirió abstenerse de intervenir en su gestión. No obstante, tras la sustitución del Alto Representante en 1997 y el aumento de las tareas y recursos de la OAR, la Comisión, de manera concertada con el Consejo, debería haber exigido de antemano transparencia en la preparación y ejecución de su presupuesto y solicitar la implantación de normas y procedimientos adecuados para garantizar una gestión responsable y un control serio. En junio de 1999, el Alto Representante estimó que había

tomado la mayor parte de las disposiciones necesarias para remediar las insuficiencias señaladas por el Tribunal. Sin embargo, aún no se han evaluado dichas medidas. Por otra parte, el Comité directivo del PIC aún no había ratificado las nuevas normas internas. Sin perjuicio de las responsabilidades correspondientes a los órganos de gestión de la OAR, el Tribunal considera que, de acuerdo con el artículo 274 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, corresponde a la Comisión el exigir a un organismo a cuyo presupuesto contribuye con más del 50 % que apruebe normas y siga procedimientos adecuados para garantizar una gestión responsable y un control interno serio o, al menos, que prevea realizarlo.

APOYO A LOS DERECHOS HUMANOS Y A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

24. Las conclusiones del Consejo de 29 de abril de 1997 relativas a los países del sudeste de Europa asignaron a la Unión Europea múltiples ámbitos de intervención prioritaria. Entre ellos, el del refuerzo de las instituciones y la sociedad civil atañe de una manera muy especial a Bosnia y Hercegovina. Por ello, tras el fin de las hostilidades, la Comisión intervino mediante apoyo directo para:

- a) sostener a las instituciones creadas por los acuerdos de paz para la defensa de los derechos fundamentales en Bosnia;
- b) apoyar a organizaciones no gubernamentales que contribuyan a la instauración de relaciones pacíficas entre las comunidades y que combatan los sufrimientos individuales;
- c) asegurar el desarrollo de medios de comunicación no sometidos a partidos políticos de tendencia nacionalista.

25. Tales intervenciones fueron financiadas en parte por las líneas B7-7 (democracia) del presupuesto general de la Unión Europea, en parte por los créditos específicos de ayuda a la antigua Yugoslavia (B7-5 2 0 1, B7-5 4 1 y B7-5 4 3) y en parte por los créditos del programa Phare (B7-5 0 0 0), tal y como se muestra en el *cuadro 2*. El examen al término de 1998 de una amplia muestra de operaciones conduce a las observaciones que a continuación se exponen.

⁽¹⁾ Los artículos que figuran entre paréntesis corresponden al Tratado de Maastricht (7 de febrero de 1992).

Cuadro 2

Compromisos de la UE en Bosnia y Herzegovina en el ámbito de los derechos humanos y de la democracia durante el período 1995-1998

(en millones de ecus)

Acciones	B7-5 0 0 0	B7-5 2 0 1	B7-5 4 1	B7-5 4 3	B7-7 0 0 0	B7-7 0 0 1	B7-7 0 4 0	B7-7 0 7 0	B7-7 0 8	Total
Democracia y derechos humanos	0,680	1,975		0,200	1,656	4,141				8,652
Programas LIEN y acciones sociales	0,154				0,150			1,963		2,267
Ayudas a las instituciones (Phare)	1,050			0,800						1,850
Subvenciones a las elecciones						2,500				2,500
Medios de comunicación independientes	2,000	0,651	1,736	1,700		2,385				8,472
Acciones diversas							0,183		0,194	0,377
Total	3,884	2,626	1,736	2,700	1,806	9,026	0,183	1,963	0,194	24,118

Fuente: Tribunal de Cuentas.

Instituciones relativas a la defensa de los derechos fundamentales

26. En Bosnia y Herzegovina, los organismos de mediación actúan en dos niveles. El primer organismo fue creado en 1994 por los Acuerdos de Washington en la Federación (croato-musulmana) de Bosnia. El segundo, adscrito a la Comisión de Derechos Humanos ⁽¹⁾, fue instaurado en 1995 por los Acuerdos de Dayton en el Estado, y abarca tanto el territorio de la Federación como el de la República Srpska.

27. Estos dos últimos organismos resultan particularmente útiles para solucionar los numerosos contenciosos inmobiliarios que enfrentan a particulares y autoridades locales, sobre todo cuando los demandantes pertenecen a minorías. En este ámbito, los defensores del pueblo de la Federación gozan de una buena presencia sobre el terreno y su acción parece más concreta que la del defensor del pueblo nacional, cuya implantación efectiva se halla ralentizada por la falta de medios y los plazos necesarios para la elaboración de los procedimientos de instrucción de las demandas.

28. En ambos casos, la movilización de las aportaciones financieras de la Comisión fue lenta. Organizada mediante proyectos, respondió mal a las limitaciones de la gestión presupuestaria de los beneficiarios. En el caso de organismos públicos, la entrega directa de contribuciones decrecientes a sus presupuestos constituiría una solución mejor, siempre que los procedimientos de votación, ejecución y reglamentación de los presupuestos sean rigurosos, democráticos y transparentes, de manera que se garantice la buena gestión de los fondos. Para ello, es primordial cola-

borar estrechamente con el resto de donantes. Además, tal enfoque contribuiría al refuerzo institucional de los beneficiarios, puesto que los donantes y, especialmente, la OAR podrían así acompañar a las autoridades locales a lo largo de todo el proceso presupuestario.

Apoyo a la sociedad civil

29. Para precisar su estrategia de desarrollo de la sociedad civil en Bosnia y Herzegovina ⁽²⁾, la Comisión firmó un contrato de 0,3 millones de ecus con una organización no gubernamental en abril de 1996. Pese a que los resultados del estudio señalaron la necesidad de implantar una fundación para la democracia para estructurar mejor la acción de la Comisión, al término de 1998 dicha fundación aún no se había creado.

30. Las ayudas aportadas por la Comisión a la sociedad civil se dividieron en dos grandes grupos de operaciones: por una parte, la promoción de clubes en favor de la democracia y, por otra, apoyos puntuales a proyectos de organizaciones no gubernamentales (ONG) para sensibilizar a la opinión pública respecto a los valores democráticos, luchar contra los discursos nacionalistas y aliviar algunos sufrimientos individuales.

⁽¹⁾ La Comisión está formada por la Cámara de Derechos Humanos y la Oficina del Defensor del Pueblo.

⁽²⁾ En el caso de un país concreto, se entiende por «sociedad civil» el conjunto de los grupos o asociaciones profesionales o no cuyo fin consiste en informar al público, a sus representantes y a las instituciones estatales acerca de los asuntos que consideran importantes para la vida del país.

31. Los clubes creados bajo los auspicios del Consejo de Europa o por asociaciones (embajadas de la democracia y euroclubes) recibieron subvenciones de funcionamiento sin que se prestara suficiente atención a su contenido ni al ámbito de sus actividades. Posteriormente, pese al volumen elevado de los importes movilizados ⁽¹⁾, no se evaluaron sus resultados, de manera que no puede apreciarse razonadamente la eficacia de sus intervenciones. La desaparición del Euroclub de Sarajevo en octubre de 1997 ilustra la fragilidad de dichas iniciativas.

32. Se concedieron diversos apoyos a ONG que tienen por finalidad la constitución de grupos de presión destinados a reforzar el carácter democrático de los poderes públicos. Dichos apoyos generalmente se refirieron a acciones concretas claramente identificables que pueden influir, al menos a largo plazo, en la mentalidad de las gentes. La creación de redes entre dichas ONG les permite actuar sobre los formadores de opinión y sus acciones se enmarcan bien en los objetivos del programa Democracia.

33. Otros apoyos se reservaron a acciones que pretenden paliar las deficiencias de los servicios sociales del Estado ⁽²⁾. Tales ayudas, cuyo primer objetivo consiste en aliviar los sufrimientos individuales, ejercen efectos positivos casi inmediatos. No obstante, a más largo plazo, pueden tener efectos negativos si exoneran al Estado de sus responsabilidades. La implantación de servicios sociales financiados por ayudas externas no debería hacerse paralelamente a los del Estado, pues ello no responde a los objetivos de refuerzo institucional proclamados por la Unión Europea en el programa Phare. Los conocimientos profesionales así desarrollados deberían, por el contrario, ser progresivamente reinsertados en las instituciones públicas encargadas de dichos servicios.

34. Asimismo, se concedieron ayudas importantes a los docentes de la Universidad de Sarajevo, a los que se han abonado complementos salariales en el marco del programa Democracia. Posteriormente, dichas ayudas continuaron en el marco del programa «Europa en favor de Sarajevo» (B7-5 4 5). Tales ayudas corresponden más bien a los objetivos del programa Tempus, relativo a los intercambios universitarios con países del Este, que a los del programa Democracia.

35. La dispersión de los esfuerzos constatada se debe a la diversidad de líneas presupuestarias movilizadas, pero también, hasta 1997, a la ausencia de un documento estratégico específico en cuanto a las ayudas que se conceden a la sociedad civil en Bosnia. El proceso por el cual la Comisión responde a ofertas de proyectos presentadas por terceros agrava el fenómeno de dispersión. Una dirección más estrecha por parte de la Comisión, centrada de nuevo en objetivos estratégicos mediante el apoyo a las acciones que pretenden transformar las mentalidades en la vida pública, reforzaría la coherencia de las intervenciones de la Unión Europea.

⁽¹⁾ Euroclubes: 1,2 millones de ecus; embajadas de la democracia: 0,2 millones de ecus.

⁽²⁾ Se trata, por ejemplo, de proyectos en favor de personas desfavorecidas (niños y ancianos), o de proyectos relativos a la prestación de atención médica o de tratamiento psicológico.

Apoyo al sector de los medios de comunicación

36. La primera intervención importante de la Comisión en el sector de los medios de comunicación en Bosnia consistió en una contribución de 2 millones de ecus procedente del programa de ayudas básicas (B7-5 0 0), con el fin de responder al llamamiento lanzado por el Alto Representante poco antes de las elecciones generales de 1996 para la implantación de una televisión libre del control de los partidos nacionalistas. La Comisión mantuvo su apoyo a la red OBN ⁽³⁾ obteniendo los importes necesarios de las líneas B7-5 4 3 (1,7 millones de ecus en 1997) y B7-5 4 1 (1 millón de ecus en 1998).

37. A principios de 1996, un grupo de expertos, entre los que se incluía el representante de un fabricante estadounidense de material de transmisión, inició el estudio de la implantación de una red independiente de televisión bajo los auspicios de USAID ⁽⁴⁾ y la Fundación G. Soros. En marzo de 1996, tras la presentación del informe del grupo de expertos, la asistencia técnica encargada del proyecto encargó el material necesario al fabricante estadounidense que había participado en el estudio. Más tarde, ignorando que ya se había realizado el pedido, la Comisión se comprometió en julio de 1996 a asegurar la financiación del material que se entregaría al término del mes de agosto. Empezadas a deshora, las consultas del mercado europeo por parte de la Comisión resultan vanas y el único proveedor en condiciones de ejecutar el contrato era el estadounidense. Por tanto, fue ésta la oferta que la Comisión seleccionó. En tales condiciones, la Comisión fue inducida a error por su deficiente conocimiento técnico del tema. Se encontró ante una situación de hechos consumados que la llevó a no respetar las normas de origen aplicables a los contratos administrativos. Sabiendo que su intervención fue tardía, debería haber insistido en que los 2 millones de ecus hubieran sido asignados a otras partes del proyecto. En 1997, dos receptores de equipos abandonaron la red, y mientras que uno ha restituido el importe del material de transmisión a la OBN, el otro lo conservó sin restituir su precio.

38. La subvención siguiente se empleó para la financiación de los gastos corrientes de la OBN, sin que tales gastos se ejecutasen en un marco presupuestario riguroso. En 1998, el director del proyecto fue forzado a dimitir debido a sus prácticas de gestión poco transparentes.

39. Al término de 1998, pese a que el estatuto jurídico de la OBN en Bosnia seguía estando mal concebido ⁽⁵⁾, la supervivencia de la empresa seguía dependiendo en gran medida de las financiaciones internacionales. Se estaba elaborando un plan de explotación, pero no se preveía que la empresa fuera financieramente viable antes de cinco años, al menos. Confrontados a objetivos de privatización en contradicción con la realidad económica del sector de los medios de comunicación en Bosnia, los donantes, sin

⁽³⁾ Open Broadcasting Network (OBN).

⁽⁴⁾ United States Agency for International Development (Agencia Estadounidense de Desarrollo Internacional).

⁽⁵⁾ Al término de noviembre de 1998, la OBN estaba registrada en el Reino Unido como *trust*.

embargo, no se habían comprometido a mantener sus apoyos financieros a la OBN. En adelante, más que la Comisión, la OAR parece ser la mejor situada para apoyar, con sus propios recursos, la continuación de dicha operación.

40. A inicios de 1999, las emisiones de la OBN se captaban en el 80 % del territorio. Los programas de información comenzaban a ser reconocidos por su calidad tras haberse sospechado durante mucho tiempo que sólo ofrecían el punto de vista bosnio ⁽¹⁾. Siempre se puso en duda la calidad del resto de la programación, lo que no presagiaba buenas perspectivas para el crecimiento de su audiencia y, en el futuro, para sus posibilidades reales de independencia financiera.

41. El resto de intervenciones de la Comisión en el sector de los medios de comunicación (véase el *cuadro 2*) se refirió a empresas de radio y de prensa a las que se concedieron subvenciones de explotación por importes que no siempre estuvieron justificados. En efecto, la Comisión respondió a las solicitudes de los beneficiarios sin que de antemano se hubiera apreciado objetivamente la legitimidad de tales solicitudes. Cuando en noviembre de 1998 se realizaron controles sobre el terreno, no se pudo obtener justificación alguna de la utilización de los importes concedidos, ni se dispuso de la contabilidad de los distintos beneficiarios.

Gestión de las operaciones

42. En el caso de muchas intervenciones presentadas como proyectos, las condiciones aplicables a las acciones siguen siendo imprecisas y no pueden utilizarse como instrumento de seguimiento. La Comisión debería exigir a los beneficiarios la presentación de propuestas articuladas en actividades diferenciadas, señalando de la manera más cuantificada posible los objetivos perseguidos y los medios para medir los resultados obtenidos. Cuando se trata de numerosos proyectos, los anticipos abonados se regularizan raramente dentro del plazo debido a que los beneficiarios no entregan los informes correspondientes.

43. Se debería realizar una clara distinción entre las subvenciones de funcionamiento y la financiación de proyectos. La Comi-

sión no debería contribuir a las subvenciones de funcionamiento sin haberse cerciorado de antemano de que los organismos beneficiarios se rigen por procedimientos presupuestarios transparentes sujetos a un control adecuado. No debería entregarse subvención de funcionamiento alguna a empresas privadas (prensa) si sus cuentas no son accesibles y si su sinceridad no está certificada por un auditor independiente.

44. En cuanto a Bosnia y Hercegovina, el seguimiento de la ejecución de los contratos por parte de los servicios centrales de la Comisión encargados de los derechos humanos y los medios de comunicación está muy por debajo de lo que exigiría la aplicación de los principios de buena gestión. En varias ocasiones sucesivas, se comprobó que no se habían presentado los informes de ejecución de los beneficiarios; que tras haberse abonado los anticipos no se había pagado el importe de los contratos, sin que los expedientes permitieran determinar las causas de ello; que se debería haber reclamado a algunos beneficiarios la devolución de los importes percibidos en exceso; y que la forma de los contratos no se adecuaba a las operaciones financiadas.

45. Para paliar tales insuficiencias, la Comisión debería implantar en Bosnia, al igual que en el caso del programa Phare, un sistema descentralizado de seguimiento financiero del sector de los derechos humanos, la democracia y los medios de comunicación. Asimismo, sería necesario que se emprendiera una evaluación sistemática de los resultados, en primer lugar por parte de los responsables de los proyectos («*task managers*»), y posteriormente en el marco de las evaluaciones independientes realizadas por los servicios especializados del SCR ⁽²⁾.

AYUDAS AL PROCESO ELECTORAL

46. El artículo II-1 del anexo III de los Acuerdos de Dayton confía a la OSCE la organización de las primeras elecciones en Bosnia y Hercegovina. En Bonn, en diciembre de 1997, el PIC solicitó a la OSCE que dirigiera de nuevo la organización las elecciones correspondientes a los comicios generales de 1998 (véase el *cuadro 3*).

⁽¹⁾ Comunidad musulmana, en contraste con las comunidades croata y serbia.

⁽²⁾ Servicio Común de Relaciones Exteriores.

Cuadro 3

Situación contable (SINCOM de los compromisos OSCE al 31 de diciembre de 1998)

(en millones de ecus)

Elecciones	Compromisos		Pagos		Pendiente de liquidación	
	B7-7 0 0 1	B8-0 1 3 0	B7-7 0 0 1	B8-0 1 3 0	B7-7 0 0 1	B8-0 1 3 0
Elecciones nacionales Bosnia y Hercegovina ⁽¹⁾ (septiembre 1996)	2,500	3,000	2,000	3,000	0,500	—
Elecciones municipales Federación (septiembre 1997)	—	5,500 - 1,111	—	4,389	—	—
Elecciones nacionales R. Srpska ⁽²⁾ (noviembre 1997)	—	—	—	—	—	—
Elecciones nacionales Bosnia y Hercegovina (B8-0 1 0 0) (septiembre 1998)	—	5,000	—	3,000	—	2,000
Total	2,500	12,389	2,000	10,389	0,500	2,000

⁽¹⁾ La OSCE obtuvo la asignación de los remanentes al apoyo de las elecciones locales de septiembre de 1997.

⁽²⁾ Operación financiada con los remanentes de las elecciones locales de septiembre de 1997 en la Federación de Bosnia y Hercegovina.

Fuente: SINCOM.

47. Así, en cada una de las cuatro elecciones organizadas entre septiembre de 1996 y septiembre de 1998, la Unión Europea contribuyó a «fondos voluntarios» abiertos por la OSCE. Los créditos comunitarios provinieron de la línea presupuestaria dedicada a apoyo a la democracia y los derechos humanos (B7-7 0 0 1), o bien de una línea presupuestaria reservada a las acciones de política exterior y de seguridad común (B8-0 1 3 o B8-0 1 0).

48. El cuadro 3 resume los registros contables de la Comisión.

49. Tres acciones comunes del Consejo condujeron al compromiso de 16 millones de ecus (sin contar la liberación de 1,1 millones de ecus sobrevenida en 1998) de los presupuestos de 1996, 1997 y 1998. En los tres casos, fue la Comisión quien presentó los documentos preparatorios. El mayor defecto de dichas acciones comunes consiste en la ambigüedad de la naturaleza y duración de las ayudas entregadas a la OSCE ⁽¹⁾. En efecto, las acciones comunes establecen en general una contribución máxima de la Unión Europea, lo que da a entender que se trata de una contribución a gastos reales. No obstante, como no contienen más que una simple indicación de la naturaleza de los gastos subvencionables sin precisar su amplitud, son consideradas por la OSCE como contribuciones casi a tanto alzado. Dicha interpretación se basa en que la mayoría del resto de organismos que contribuyen a los fondos voluntarios no especifican afectaciones concretas para sus aportaciones.

⁽¹⁾ Véase el apartado 30 del dictamen n° 1/97 del Tribunal de Cuentas sobre las condiciones de ejecución de los gastos de la política exterior y de seguridad común.

50. Si bien la fecha de entrada en vigor de las acciones comunes es clara, su fecha de vencimiento no lo es. Por otra parte, pese a que las decisiones exigen que se realice el balance de las operaciones, la Comisión no elabora formalmente documento alguno ⁽²⁾, y el Consejo tampoco lo solicita a esta última para dar cuentas de cada transacción ⁽³⁾. Así, la OSCE conservó para acciones futuras fondos sobrantes de acciones anteriores.

51. Las financiaciones de la Comisión deberían basarse en previsiones presupuestarias lo más fiables posible, lo que no sucedió nunca en el caso de los presupuestos presentados por la OSCE, que resultaron en todos los casos escasamente realistas. En adelante, la Comisión debería cerciorarse de la verosimilitud de las previsiones presentadas por la OSCE.

52. Los acuerdos celebrados entre la Comisión y la OSCE resultaron poco adaptadas tanto a las relaciones concretas entre ambas instituciones como a las exigencias de una gestión financiera sana. En efecto:

- a) los presupuestos sólo tienen carácter indicativo, lo que no concuerda con la idea de participar en gastos concretos con importes determinados;

⁽²⁾ En forma de, por ejemplo, comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo (documento COM).

⁽³⁾ Véase el apartado 31 del dictamen n° 1/97 del Tribunal de Cuentas.

- b) no se indican el resto de fondos provenientes de terceros y asignados a las mismas acciones subvencionadas por la Unión Europea, pese a que existe el riesgo de que se produzca una doble financiación;
- c) no siempre se precisan las modalidades de ajuste de las partidas presupuestarias que se están realizando, así como las relativas a la utilización de reservas para imprevistos;
- d) no se establecen claramente los baremos de costes de gastos de los observadores cuando difieren de las normas habituales de la OSCE, lo que constituye una «flexibilización» que puede propiciar confusiones;
- e) no se precisan los tipos de conversión entre divisas, pese a que la Comisión insiste en efectuar sus pagos en ecus y que la OSCE, que realiza una parte de los suyos en dólares estadounidenses, presenta sus cuentas en chelines austriacos;
- f) el nivel de los anticipos entregados (80 % en el caso de las operaciones comprometidas con los créditos de 1996, y 60 % en el de las comprometidas con los créditos de 1998) resultó excesivo, y condujo a reforzar la tesorería de la OSCE en perjuicio de la de la Comisión. En la medida en que la reglamentación financiera de la OSCE no le permitía compensar el depósito de importes elevados mediante la percepción de intereses financieros, podría haberse reducido drásticamente el nivel de los anticipos;
- g) la OSCE no está obligada a presentar sus liquidaciones de gastos señalando, para cada operación, el total de las aportaciones movilizadas y comparando las previsiones con las realizaciones.

53. En la medida en que la Comisión siga manteniendo relaciones financieras con la OSCE, sería deseable que se implantara un mecanismo contractual que tuviera mejor en cuenta tanto las exigencias como las limitaciones de ambas instituciones⁽¹⁾. En particular, es necesario concretar el significado de los presupuestos adjuntos a los acuerdos de financiación y los deseos de la Comisión en lo referente a la teneduría de contabilidad por parte de la OSCE y de la disponibilidad de justificantes de los gastos.

54. En cuanto a los comicios de septiembre de 1996 y septiembre de 1997, las previsiones presupuestarias presentadas por la OSCE excedieron con creces los gastos reales y los excedentes se asignaron a las elecciones siguientes. Con motivo de las elecciones de noviembre de 1997 (financiadas exclusivamente con excedentes), los créditos liberados por la Comisión alcanzaron 1,1 millones de ecus (véase el cuadro 3). Tras las elecciones de septiembre de 1998, los créditos susceptibles de liberación ascendían, al menos, a 1,6 millones de ecus.

55. Los informes de ejecución presentados por la OSCE en el marco de las financiaciones PESC sólo proporcionan una descripción sucinta, incluso en ocasiones lacónica, de las operaciones

realizadas y los resultados registrados. Al respecto, el informe relativo a las elecciones de 1998 proporcionó una mejor información que en el caso de las operaciones precedentes, pese a no especificarse las conclusiones que deben obtenerse. Las liquidaciones financieras certificadas por el contable de la OSCE son demasiado sucintas para permitir la realización de una fiscalización detallada. La OSCE debería estar obligada por los acuerdos financieros a enviar copia de sus propios registros contables, de forma que la Comisión dispusiera de una base adecuada de control. Vistos los errores detectados, las liquidaciones deberían ser certificadas no por el contable de la OSCE, sino por un auditor independiente que diera fe de la subvencionabilidad de los gastos.

56. Pese a las repetidas solicitudes de la Comisión, la ayuda de la Unión Europea tuvo una visibilidad escasa, pues los equipos de la Unión Europea fueron integrados en los de la OSCE sin signo distintivo alguno⁽²⁾. Por otra parte, los expedientes de la Comisión no señalan que ésta misma realizara esfuerzos notables en este campo, y parece que la principal preocupación de la OSCE fue su propia visibilidad.

57. La Comisión también descuidó enormemente las operaciones financiadas con los créditos asignados a los derechos humanos y la democracia (B7-7) (véase el apartado 44), tanto en lo referente a los resultados obtenidos como a los anticipos entregados. Pese a la modificación de los contratos celebrados en julio de 1997 para incluir las elecciones municipales de septiembre de 1997, nunca se efectuó la liquidación del remanente de los contratos de 1996, es decir, 500 000 ecus. No se incluyeron en el expediente los informes de ejecución de dos de las tres acciones previstas contractualmente, y no se comprobó la subvencionabilidad de los gastos.

58. En general, el dispositivo de control implantado por la Comisión resultó no estar a la altura de las exigencias propias de una preocupación por una buena gestión financiera. En cuanto a los créditos movilizados de las líneas reservadas a acciones de apoyo a la democracia y los derechos humanos, éste incluso resultó inexistente.

59. Al 31 de diciembre de 1998, los importes pendientes de liberación como contribuciones de la Unión Europea a la OSCE, tanto en el marco de la PESC como del programa Democracia para las elecciones en Bosnia y Hercegovina, ascendían a alrededor de 2 millones de ecus, mientras que no se podrán evaluar definitivamente los importes pendientes de recuperación de la OSCE hasta que no se realice una fiscalización minuciosa sobre el terreno de la subvencionabilidad de los gastos (véase el apartado 55).

60. La naturaleza de las relaciones financieras entre la Comisión y la OSCE requiere un reexamen completo (véase el apartado 53).

⁽¹⁾ Véanse los apartados 40 y 49 del dictamen n° 1/97 del Tribunal de Cuentas.

⁽²⁾ Véanse especialmente las intenciones de reforzar la visibilidad de la Unión Europea enunciadas en el apartado 3 del artículo 3 de la Acción común 98/302/PESC de 30 de abril de 1998 (DO L 138 de 9.5.1998).

CONCLUSIÓN

61. El examen de las ayudas entregadas a Bosnia para favorecer el restablecimiento del Estado de Derecho puso en evidencia dos grandes conjuntos de intervenciones: los apoyos al funcionamiento de instituciones o empresas y los apoyos en favor de acciones concretadas en forma de proyectos.

62. En cuanto a las ayudas aportadas al funcionamiento de organismos, la Comisión no desarrolló enfoque ni práctica alguna que se adaptase a la situación, y asimiló tal tipo de intervención a los proyectos. Por ello, se produjeron dificultades, siendo las más importantes los retrasos en el pago por parte de la Comisión y la ausencia de claridad del proceso de presentación de cuentas de los beneficiarios. En la medida en que la Comisión tenga intención de participar en la financiación de acciones en curso en favor de un beneficiario, necesitará integrar su financiación en el sistema normal de gestión de este último, tras haberse cerciorado de la existencia y funcionamiento efectivo de un mecanismo general de presentación de cuentas. Cuando se trata de organismos como la OAR o la OSCE, resulta indispensable que la Comisión establezca con éstos acuerdos marco que, teniendo en cuenta los mecanismos y limitaciones inherentes a su gestión, definan las modalidades de la ayuda y del control de las contribuciones procedentes del presupuesto de la Unión Europea. En este último caso, es preferible, sin duda, considerar que las financiaciones son fungibles y que las aportaciones de la Unión Europea no pueden separarse

del resto de aportaciones, y es entonces cuando hay que realizar un control de conjunto de la gestión. Para ello, hay que apoyarse en los mecanismos existentes de control, y, en caso necesario, obtener o participar en su refuerzo.

63. Respecto a la ayuda aportada en forma de proyectos, hay que velar por que las condiciones definan con precisión y cuantitativamente las acciones que se van a emprender para que los presupuestos de los proyectos sean auténticos instrumentos de seguimiento, y no se pueda poner en duda la subvencionabilidad de los gastos. A este respecto, los apoyos a la OBN constituyen ejemplos especialmente desafortunados.

64. Para favorecer mejor el desarrollo de la sociedad civil, sería deseable que la Comisión aprobase orientaciones mejor dirigidas en función de las prioridades que ella misma se ha fijado para la región de los Balcanes, es decir, la aplicación de los principios democráticos, la implantación del Estado de Derecho y el respeto y protección de las minorías. En efecto, la Comisión se contentó, muy a menudo, con seleccionar las solicitudes de financiación que le parecieron más convincentes. Al actuar así, las ayudas tuvieron un carácter disperso, y algunas acciones útiles, aunque no prioritarias, a menudo prevalecieron sobre las acciones con más posibilidades de actuar directamente en el funcionamiento democrático de las instituciones o de los servicios estatales. Finalmente, habría que implantar a nivel local un sistema de seguimiento cercano a los proyectos en dichos ámbitos.

El presente informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de 13 de enero de 2000.

Por el Tribunal de Cuentas

Jan O. KARLSSON

Presidente

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

1. El presente Informe abarca el período 1996-1998. El anterior Informe nº 5/98 contemplaba, en lo referente a las acciones de reconstrucción, el período 1996-1997.

Conviene recordar que la Comisión ha debido actuar en un contexto especialmente difícil, caracterizado por una situación políticamente inestable sobre el terreno y por la obstrucción a la aplicación de los acuerdos de paz por algunas de las partes. Los apoyos proporcionados consistieron más en el acompañamiento del proceso de paz y la instauración de instituciones básicas que en proyectos clásicos. Es importante hacer esta distinción con vistas a una valoración correcta de las acciones analizadas.

2. Una de las lecciones de la experiencia en Bosnia y Hercegovina aplicable a las acciones en Kosovo es la importancia de una presencia inmediata sobre el terreno capaz de garantizar la gestión de los proyectos, los contratos y la financiación. Esto se ha materializado a partir de julio en Kosovo, donde se desplegado un grupo operativo de funcionarios apoyados por expertos y agentes locales, en espera de la constitución de una Agencia de reconstrucción.

RESUMEN DE LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES

3. El enfoque de gestión descentralizado materializado en la Representación en Bosnia y Hercegovina representa un cambio de rumbo radical respecto al pasado. La desconcentración ha tomado realmente todo su significado a principios de 1999 cuando la Representación comenzó a funcionar como antena del SINCOM (sistema contable de la Comisión), lo que es una primicia entre las Delegaciones. Antes, la Representación se había reforzado en personal y su estructura se había adaptado para poder garantizar *in situ* tanto la gestión de los proyectos como la gestión financiera. Desde principios de 1999, la Comisión ha cubierto progresivamente la mayoría de los puestos vacantes llegándose así a una gestión responsable de este «proyecto piloto» en materia de desconcentración.

4. La Comisión considera que la responsabilidad primaria de la gestión de la Oficina del Alto Representante (OAR) y sus posibles insuficiencias recae en las autoridades tutelares de la OAR. Sin embargo, con el condicionante del respeto de estas estructuras y mecanismos de decisión, la Comisión ha trabajado desde el principio y sin pausas con el fin de conseguir más rigor en la gestión financiera, contractual, contable y procedimental. La OAR ha mejorado considerablemente su normativa administrativa y financiera en 1999. La Comisión va a verificar, en una nueva visita de verificación, su aplicación efectiva.

5. La Comisión ha considerado hasta ahora que la financiación en forma de proyectos ofrecía más garantías de buena utilización de los fondos comunitarios que una contribución al presupuesto.

6. La estrategia ha tenido por objeto, en una primera fase, apoyar tanto proyectos que aportaran una contribución a problemas y sufrimientos inmediatos como proyectos con efecto institucional.

7. En la principal intervención en el sector de los medios de comunicación, la Comisión ha hecho prevalecer la sustancia de la acción, establecer una capacidad de prensa independiente con tiempo antes de las primeras elecciones, por encima de consideraciones de procedimiento sobre las normas de origen del equipamiento. La OAR sigue pensando que el proyecto en cuestión es uno de los pilares de la estrategia para conseguir unos medios de comunicación independientes en Bosnia y Hercegovina.

8. El apoyo a iniciativas destinadas a crear un contrapeso de medios de comunicación independientes y al estímulo de una sociedad civil en un entorno de posguerra es extremadamente delicado. Las iniciativas se hacen pasar inevitablemente por socios a menudo frágiles y cuya capacidad y experiencia en la preparación de informes en los plazos y forma requeridos por la Comisión es limitada. Por su parte, la capacidad de seguimiento de la Comisión ha estado severamente limitada por la falta crónica de personal, que se hace sentir con más intensidad cuando hay que administrar un programa con muchos pequeños contratos.

9-10. Es cierto que la cooperación con la OSCE ha planteado una serie de problemas en la preparación de informes y el control financiero. El apoyo, en el momento, a la supervisión de elecciones era un ámbito relativamente nuevo, como lo eran las acciones comunes PESC, para las cuales era necesario encontrar un equilibrio entre su decisión por el Consejo y las responsabilidades de aplicación y financieras que debía asumir la Comisión. Ha habido un cierto grado de inmovilización de los fondos, habiéndose prorrogado los remanentes de los presupuestos de elecciones anteriores a elecciones subsiguientes. Estos fondos figuraban en las cuentas de la OSCE, una organización internacional. A finales de 1999 se ha efectuado en la OSCE una fiscalización destinada a reunir la información necesaria para cerrar las cuentas de las operaciones en cuestión.

Las observaciones del Tribunal plantean cuestiones pertinentes sobre la utilización futura por la Comisión de los canales de actuación políticamente más pertinentes, como la OAR y la OSCE en estos casos, pero cuyas normas y mecanismos de gestión no coinciden necesariamente con la práctica comunitaria. La Comisión considera indispensable que la autoridad presupuestaria se pronuncie sobre esta cuestión.

REPRESENTACIÓN DE LA COMISIÓN EN BOSNIA

11. Por lo que se refiere en particular a los dos funcionarios de categoría A mencionados por el Tribunal, su sustitución estuvo garantizada, una sin ninguna interrupción, la otra con algunos meses de intervalo, lo que no es anormal en el contexto de la rotación.

Respecto a que se cubrieran los puestos del servicio exterior, la Comisión tomó una decisión el 8 de abril de 1997 ⁽¹⁾ que introducía, a partir del año 2000, la obligación de que el personal A de las Direcciones Generales del grupo de las relaciones exteriores trabajara en el exterior. Sin embargo, hasta ahora la Comisión, en general, ha podido cubrir los puestos de funcionarios con el sistema de rotación existente.

CONTRIBUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA A LOS GASTOS ADMINISTRATIVOS DE LA OFICINA DEL ALTO REPRESENTANTE EN BOSNIA Y HERCEGOVINA

Gestión administrativa y financiera

14. Desde la Decisión del Consejo adoptada en el Consejo de Energía de 11 de mayo de 1999, a partir del presupuesto 1999 la contribución de la Unión Europea ha pasado al 53 %, a reserva de las condiciones siguientes:

- a) que no haya aumento neto de la contribución de la Unión Europea correspondiente a 1999,
- b) reducción neta del presupuesto de la OAR correspondiente al año 2000,
- c) que no haya asunción retroactiva.

15-16. A partir de 1995, la Comisión ha emprendido medidas y gestiones en el marco del seguimiento de la gestión de la OAR que se han ido adaptando gradualmente a la situación. Entre estas gestiones conviene recordar:

- a) la instauración por la Comisión de un dispositivo contractual específico, en ausencia de personalidad jurídica de la OAR, vinculado explícitamente al Reglamento financiero (canjes de notas en 1995, 1996, 1997 y 1998);
- b) gestiones políticas de apoyo de la Comisión ante las autoridades belgas con el fin de regular el estatuto de la OAR en Bélgica (marzo de 1997);
- c) la organización de una misión de control en abril de 1996, en presencia del interventor de la Comisión;
- d) la organización de numerosas reuniones (una en presencia del Tribunal en marzo de 1995) con el fin de asistir a la OAR en las cuestiones presupuestarias y financieras y, en particular, en la instauración de un dispositivo de cofinanciación conveniente y en la aplicación de normas sobre la adjudicación de los contratos;
- e) la transmisión a la OAR de un prontuario detallado sobre la ejecución de las contribuciones PESC (última puesta al día en enero de 1999).

17. Se ha sustituido al director financiero de la OAR desde 1999. Por otra parte, a raíz de una misión de control organizada en enero de 1999 por la Comisión, se ha pedido a la OAR que organice una licitación para elegir los nuevos auditores.

18. La Comisión considera que gradualmente la OAR ha hecho esfuerzos importantes para presentar presupuestos detallados a los expertos financieros y responder a sus peticiones. La OAR ha presentado también una información detallada sobre algunos puntos a petición de los expertos financieros (por ejemplo, cuestiones sobre la contratación de personal) y en 1999 ha iniciado un trabajo de actualización del inventario y de mejora de la utilización de los recursos (por ejemplo, política de transportes). Los servicios de Bruselas se están trasladando progresivamente a Sarajevo, en la medida en que desde hace poco algunos trabajos pueden realizarse *in situ* (por ejemplo, agencia de viajes). A largo plazo, la OAR sólo conservará en Bruselas una presencia mínima.

19. Desde el inicio de 1999, la OAR ha prestado mayor atención a la instauración de normas estrictas para los distintos servicios de la organización: personal, transporte, viajes, adjudicación de los contratos, normas financieras. En otoño de 1998, durante la preparación del presupuesto de 1999, la Comisión insistió en que se hiciera un mejor control de la contratación de personal y convenció a los otros donantes sobre la necesidad de establecer el procedimiento siguiente en la contratación de personal: en primer lugar la OAR debe recurrir al personal en comisión de servicios, luego a la contratación local y finalmente, si no se encuentra ninguna otra posibilidad, a personal expatriado contratado. Con ello, desde otoño de 1998, la contratación es objeto de un control reforzado por los expertos financieros, en particular para evitar que aumente la masa salarial. El presupuesto 1999 fija una reducción del 6 % de los gastos salariales y la Comisión ha insistido para que estos esfuerzos continúen en la presentación del presupuesto 2000 de la OAR. El pago de indemnizaciones de alojamiento se ha regularizado siguiendo la opinión de los expertos financieros, que insistieron en que las administraciones de origen de las personas en comisión de servicios aplicaran estrictamente el acuerdo de Lancaster House (8-9 de diciembre de 1995).

Estas medidas rigurosas se han concretado y consolidado en el presupuesto 2000, que ha sido adoptado formalmente por el Comité directivo el 29 de octubre de 1999.

20. La Comisión ejerció un papel muy activo en la definición del salario del Alto Representante en 1995 y en la decisión final de alinearlo con el salario de un miembro de la Comisión en situación familiar idéntica. Se juzgó en efecto que la determinación del salario debía tener en cuenta tanto las funciones como las responsabilidades y experiencias anteriores.

En 1997 fue necesario actuar con la mayor urgencia, siguiendo unos imperativos políticos, lo que condujo a algunas decisiones precipitadas que la Comisión, habida cuenta de la gran sensibilidad política de esta cuestión y la calidad de las personalidades implicadas, no pudo cuestionar. Considerando que la OAR no tenía personalidad jurídica en sus inicios y la extrema dificultad de la situación del país, así como la necesidad de actuar con urgencia con el fin de facilitar la instauración de la OAR en un contexto local muy difícil, las relaciones contractuales entre la Comisión y el Alto Representante se hicieron por canjes de notas.

⁽¹⁾ Decisión SEC(97) 605 de 8 de abril de 1999.

No obstante, la Comisión ha considerado que el nombramiento en 1999 del tercer Alto Representante era la ocasión para reexaminar la cuestión y llegar a soluciones más pensadas, equitativas y transparentes junto con la OAR (soluciones citadas en los apartados 18-19).

Responsabilidades institucionales

22. Los donantes vigilan cada vez más la gestión de la OAR habida cuenta de la importancia de las tareas que le confían y de los gastos correspondientes. Las competencias de cada uno de los servicios de la OAR (véase la respuesta al apartado 19) están ya determinadas. Los donantes tienen la intención de velar por su aplicación tras la llegada del nuevo Alto Representante. (Sobre el porcentaje de la contribución de la Unión Europea, véase la respuesta al apartado 14.) Se está realizando un esfuerzo notable de racionalización en la preparación del presupuesto 2000, que ha sido aprobado formalmente por el Comité directivo en Sarajevo el 29 de octubre de 1999.

Conclusión

23. La Comisión recuerda que la OAR funciona bajo los auspicios del PIC (Peace Implementation Council) y su Comité directivo. El presupuesto comunitario cubre entre el 50 y el 53 % del presupuesto de la OAR. El apoyo se hace en el marco de las sucesivas Acciones comunes PESC aprobadas por el Consejo. En este contexto, la Comisión ha conseguido introducir gradualmente más transparencia y rigor en la gestión de la OAR. La OAR ha respondido de manera satisfactoria a las recomendaciones formuladas por la Comisión, en particular a raíz de un control *in situ* en enero de 1999. Un nuevo control de la buena aplicación de estas recomendaciones estaba previsto para finales de 1999, pero por no disponibilidad de la OAR se ha retrasado al mes de marzo del 2000.

En lo que se refiere a las medidas técnicas y los mecanismos internos de la OAR, la Comisión considera que el Tribunal desea hacerle asumir responsabilidades que competen a los órganos de gestión de la OAR.

APOYO A LOS DERECHOS HUMANOS Y A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Instituciones relativas a la defensa de los derechos fundamentales

27. El apoyo a la Oficina del Defensor del Pueblo, establecido por el Acuerdo de Dayton, se ha efectuado con los programas Phare y Obnova desde 1996. La Comisión, especialmente a través de su oficina en Sarajevo, ha establecido unas buenas relaciones de trabajo con esta institución así como con la Oficina del Alto Representante, la cual desempeña un papel clave en la coordinación del apoyo a las denominadas «instituciones de Dayton».

28. El apoyo comunitario se concede sobre la base de una propuesta de proyecto que incluye un desglose completo de los precios y los pagos y unos informes provisionales. La Comisión es consciente de las dificultades que tienen instituciones tales como la Oficina del Defensor del Pueblo en la gestión de sus recursos. Sin embargo, la solución elegida por la Comisión tiene como objetivo conseguir la máxima transparencia y responsabilidad en las contribuciones Phare y Obnova. Aunque está de acuerdo con el Tribunal en la necesidad de complementar a las autoridades locales para que las instituciones sean viables, la Comisión desea reinstaurar el papel que debe desempeñar la OAR a este respecto. El Tribunal propone que se efectúe la entrega directa de las contribuciones al presupuesto de los organismos públicos de la región. Esta tesis se opone al enfoque seguido hasta ahora por la Comisión de favorecer los apoyos a acciones específicas, que excluye, excepto en casos excepcionales, una contribución general al presupuesto de los beneficiarios. La solución elegida por la Comisión está justificada por el deseo de buena gestión y de control.

Apoyo a la sociedad civil

29. Los servicios de la Comisión han examinado detenidamente el proyecto sobre la creación de una fundación para la democracia en Bosnia y Hercegovina.

Este proyecto aspira a alcanzar unos objetivos compartidos en gran parte por la comunidad internacional y, en especial, por la Comisión.

En la ayuda, junto con una organización intergubernamental, al desarrollo de este proyecto, la Comisión ha respondido eficazmente a la iniciativa del Parlamento Europeo.

La Comisión solicitó a la fundación, que actualmente tiene existencia legal (está registrada en los Países Bajos al no haber una ley sobre asociaciones y fundaciones en Bosnia y Hercegovina), que revise algunos puntos de su propuesta de financiación.

La fundación ha revisado el proyecto y la Comisión está evaluando la nueva versión para relanzar los procedimientos internos requeridos para poder financiar el proyecto.

31. El Tribunal critica el apoyo aportado a los clubes (embajadas de la democracia y euroclubes) creados bajo los auspicios del Consejo de Europa y cuestiona que sus resultados no se hayan evaluado. Aunque es necesario reconocer que este tipo de apoyo no ha tenido resultados positivos en la totalidad de los casos, es importante destacar que se trataba de una experiencia de solidaridad y que, en algunos casos, sí ha dado resultados positivos, como en el caso de Tuzla.

33. La Comisión suscribe la declaración hecha por el Tribunal sobre los efectos positivos inmediatos. La intención a más largo plazo, que coincide con la observación del Tribunal, es reforzar los servicios sociales que competen a las instituciones públicas.

34. El apoyo proporcionado a la Universidad de Sarajevo a través del programa Europa en favor de Sarajevo debía complementar las iniciativas de los programas Democracia y Tempus. Se asignaron 750 000 euros al World University Service para que proporcionara apoyo inmediato a la Universidad. También se asignaron 3,1 millones de euros a la rehabilitación de los edificios de las facultades de filosofía, derecho, medicina y matemáticas, que no había podido financiarse a través de Democracia y Tempus.

35. La estrategia de la Comisión consistió inicialmente en esfuerzos diversificados no sólo en lo que se refiere a los ámbitos de intervención sino también a los instrumentos. Gradualmente, los esfuerzos se fueron concentrando en las instituciones de la vida pública.

Apoyo al sector de los medios de comunicación

37. Por razones políticas, el Alto Representante de la época deseaba que la OBN (Open Broadcast Network) emitiera antes de las elecciones de septiembre de 1996. La consecuencia fue que esta red de televisiones independientes se creó muy rápidamente durante la primavera y el verano de 1996 (en condiciones normales, el lanzamiento de una televisión lleva como mínimo de doce a dieciocho meses). Es exacto que la Comisión se encontró en una situación donde, habiendo decidido sostener a la OBN por la pertinencia política del proyecto, pero con unos plazos muy cortos, no pudo vincular la contribución comunitaria a las normas de origen normalmente vigentes en Phare. Ante la urgencia, la Comisión hizo prevalecer la sustancia de la acción —contribuir a la creación de una prensa independiente antes de las elecciones— sobre consideraciones de procedimiento —normas de origen de los equipos.

38-40. Desde su inicio, este proyecto fue atípico entre los proyectos habitualmente respaldados por la Comisión: de iniciativa de la comunidad internacional por razones políticas y con fondos públicos se pasó a una televisión privada bosnia.

A esto se añade el hecho de que la OBN deba ser rentable, mientras que la economía bosnia —y por lo tanto el mercado de los medios de comunicación (recursos financieros procedentes de anunciadores privados)— es frágil. Los sucesivos equipos directivos de la OBN presentaron una serie de planes de operaciones a la Comisión. La realidad es que con seguridad la OBN no podía ser rentable a muy corto plazo, tanto más cuanto que esta televisión se creó en unas condiciones especialmente delicadas y en un contexto económico incierto.

Esta no viabilidad a corto plazo no pone sin embargo en entredicho la pertinencia política del apoyo a esta emisora que a largo plazo deberá ser comercialmente viable gracias a anunciadores privados (locales, regionales o internacionales) en vez de incrementar su dependencia financiera de la OAR o de donantes internacionales. Políticamente, la financiación directa y exclusiva por la OAR tendría el riesgo de que la opinión pública bosnia la percibiera todavía más como una televisión al servicio de la comunidad internacional. Su proyecto se presentó, y así se sigue considerando en la OAR, como uno de los puntales de la estrategia internacional en Bosnia y Hercegovina. Además, esta estrategia de la OAR ha sido avalada por la comunidad internacional en la medida en que la necesidad de un apoyo político y financiero a esta red de televisiones en Bosnia y Hercegovina ha sido objeto de menciones expresas en todas las conclusiones de los Consejos de aplicación de la paz ⁽¹⁾, desde el de Londres en diciembre de 1996 ⁽²⁾. La importancia política del proyecto queda patente en el hecho de que el sitio Internet de la OAR da directamente acceso a informaciones sobre la OBN.

41. En 1994 (cuando la guerra en Bosnia aún no había acabado), la Comisión había decidido apoyar unos medios de comunicación independientes en Bosnia y Hercegovina. La selección de los proyectos, hecha durante la guerra, se hizo en primer lugar según criterios profesionales y políticos. En consecuencia, el seguimiento de algunos de los contratos correspondientes no dejó efectivamente de plantear problemas: concretamente, los buenos periodistas y redactores jefe (que en la situación que vivía Bosnia y Hercegovina se arriesgaban físicamente) no son necesariamente buenos gestores financieros. Un contrato de 1994 que tiene por objeto el apoyo a la revista *Dani* de Sarajevo, por ejemplo, acaba de cerrarse a causa de la dificultad de obtener un informe financiero. *Dani*, dicho sea, está aún hoy en el primer plano de la prensa independiente de Bosnia y Hercegovina.

Gestión de las operaciones

42. La Comisión comparte el dictamen del Tribunal de Cuentas que indica con mucha razón que generalmente las condiciones fijadas en las acciones no han podido servir de instrumento de seguimiento. La Comisión se está preparando para remediar esta situación, cuando proceda emitiendo las órdenes de ingreso pertinentes.

43. El Comisión desea recordar que en algunas ocasiones, y en particular cuando se trata de contribuir a procesos de estabilización y paz, las condiciones del trabajo *in situ* presentan unos problemas y unos riesgos inevitables.

⁽¹⁾ Consejos de aplicación de la paz (PIC), donde están representados Francia, Canadá, Alemania, Italia, Japón, Rusia, Reino Unido, Estados Unidos, la Presidencia de la Unión Europea, la Comisión Europea, las Naciones Unidas, el ACNUR, la OSCE y la OTAN.

⁽²⁾ El Consejo reconoce la gran importancia de las cuestiones sobre los medios independientes y está de acuerdo en la necesidad de contribuir a financiar la segunda fase del proyecto del Open Broadcast Network en su plan de consolidación de dos años. El Consejo se congratula por el refuerzo del papel asignado a la Oficina del Alto Representante en la coordinación de la asistencia a los medios independientes. Las conclusiones de PIC posteriores figuran en el sitio web de la OAR (<http://www.ohr.int/pic.htm>).

En el caso particular de la ayuda a las empresas de prensa, el contexto de la selección, tal como se explica en la respuesta al apartado 41, no hacía posible la presentación de cuentas certificadas.

44. La Comisión deplora que en esa época algunos expedientes no hayan podido seguirse diligentemente en sus servicios centrales de Bruselas. Como lo observa el Tribunal, la presentación tardía de los informes de ejecución de los beneficiarios ha constituido el problema inicial. La mayoría de los beneficiarios, pequeñas ONG o entidades de prensa local, no pudieron encontrar *in situ* interlocutores capaces de aconsejarlos sobre el seguimiento de sus proyectos.

45. La gestión descentralizada a través de las delegaciones debería en adelante garantizar un mejor seguimiento del conjunto de los proyectos. La gestión desde la sede ha sufrido de falta de recursos humanos, lo que se hace sentir aún más cuando se trata de administrar un programa con muchos pequeños contratos.

AYUDAS AL PROCESO ELECTORAL

46-49. La Comisión señalaría que los documentos de preparación eran los proyectos de supervisión completos con cálculos de costes basados en los presupuestos de elecciones de la OSCE. Este material había sido aprobado por Estados miembros de la Unión Europea en Viena en su papel de Estados participantes de la OSCE. El Consejo consideró que el material de la OSCE proporcionaba una base sólida para el diseño de la acción común.

El apoyo a las elecciones en Bosnia y Herzegovina no fue un proyecto y un contrato de cooperación financiera y técnica estándar. Las acciones comunes se diseñaron para facilitar la participación de la Unión Europea en el marco de la OSCE en una situación de posguerra en evolución. No se proyectaron como un apoyo presupuestario a la OSCE.

Para que fuera efectivo, la naturaleza y duración del apoyo preparado por la Unión Europea al proceso de paz de Dayton (no había ninguna alternativa a trabajar por intermedio de la OSCE) tenían que ser flexibles, por las razones siguientes:

i) *La naturaleza del proceso en Bosnia y Herzegovina: resolución en el momento de un conflicto*

La supervisión de la elección era esencialmente un componente de un proceso dinámico de resolución del conflicto. Varios elementos clave del proceso tuvieron que diseñarse, negociarse y acordarse con las partes de Dayton en el momento, durante el período preparatorio de la votación. Éste fue el caso de gran parte de la estructura del ciclo de la elección y de algunas de sus etapas importantes. El Presidente OSCE de la comisión electoral provisional se vio obligado, cuando todo lo demás había fallado y a menudo en el último minuto, a utilizar sus poderes de decisión extraordinarios. La resolución de problemas y la toma de decisiones en el momento fueron partes integrantes de las elecciones.

ii) *El suministro de supervisores por los Estados miembros*

La puesta a disposición de personal de supervisión por la Unión Europea estuvo exclusivamente en las manos de los Estados miembros que aspiraban a lograr el objetivo de una proporción de la plantilla total de supervisión de la OSCE. La flexibilidad presupuestaria fue necesaria para atender las carencias y los excesos de personal supervisor y la duración de su permanencia en el terreno. Del mismo modo, la mezcla final de orígenes nacionales tuvo repercusiones en los costes de transporte globales a la región. Por ejemplo, el hecho de que haya relativamente más supervisores de Escandinavia y menos de Italia hace engrosar la factura global del transporte.

iii) *Provisión y cálculo del coste de los servicios de apoyo a la supervisión de la OSCE*

La Comisión no tenía ninguna fuente independiente de información financiera sobre el coste de proporcionar apoyo a los supervisores sobre el terreno. Hubo que basarse en los cálculos de la OSCE aprobados ya por los Estados miembros en la OSCE en Viena. La prudencia aconsejaba que el presupuesto de la Unión Europea fuera flexible dado que los costes del apoyo eran estimaciones. El coste de los servicios de apoyo que debía proporcionar la OSCE se calculó en chelines austriacos, aunque gran parte del gasto se haría en dólares estadounidenses. Las incertidumbres monetarias del tipo de cambio aconsejaron flexibilidad.

Se fijó un máximo a los desembolsos de la Unión Europea con objeto de establecer un tope claro a la flexibilidad financiera necesaria para unas operaciones de campo efectivas de los supervisores de la acción común de la Unión Europea.

iv) *Consideración por la OSCE*

La Comisión dejó claro en todos los contactos con la OSCE que la financiación de la Unión Europea no se hacía a tanto alzado sino por medio de un importe reservado específicamente para los costes de apoyar al cuerpo de supervisores de la acción común de la Unión Europea.

50. La Comisión considera que el que no haya habido una fecha de vencimiento de la acción común se explica por la necesidad de flexibilidad, por las razones ya expuestas. Por lo que se refiere al balance de las operaciones, en el artículo 5 de la Decisión del Consejo sobre la Acción común, de 10 de junio de 1996 (96/406/PESC), se especifica: «El Consejo hará balance de la aplicación de la presente Decisión.». Los Estados miembros tenían la posibilidad de efectuar tal balance en el marco de la OSCE.

51. En esto la Comisión señalaría que ha utilizado la única información sobre los costes disponible entonces, que ya había sido aprobada por los Estados miembros en Viena en su calidad de Estados participantes en la OSCE. La verificación independiente era difícil en el marco temporal.

Con el fin de evitar este tipo de situaciones, la Comisión se ha planteado mejorar las estimaciones presupuestarias de las acciones comunes y con posterioridad ha establecido un modelo de ficha financiera específica para la PESC con el fin de definir mejor tanto los costes individuales provisionales como el contexto de la aplicación de la acción común decidida por el Consejo.

52. Parece importante destacar el hecho de que la responsabilidad de la Comisión en este tema no procede de ninguna actuación autónoma, ni de la elección del beneficiario (que hizo el Consejo) ni del importe y la composición del presupuesto, lo que hizo la OSCE, y que, por otra parte, sus servicios no disponían de ningún experto capaz de enjuiciar el fundamento de la estimación presupuestaria, mientras que en la OSCE había servicios encargados especialmente de este tipo de acciones.

- a) La Comisión señala que las circunstancias hacían necesaria la flexibilidad. Los presupuestos anexados respondían al espíritu de la acción común en las decisiones adoptadas por el Consejo. El importe máximo se precisó siempre en los propios acuerdos.
- b) La Comisión señalaría que los supervisores de la acción común de la Unión Europea fueron los únicos beneficiarios de los fondos de la acción común, que se financió enteramente de esa fuente. El modelo de ficha financiera establecido por la Comisión contiene un cuadro con las otras contribuciones con el fin de conseguir una visión de conjunto de todas las financiaciones, incluso en especie, aportadas en el marco de una Acción común o de una Decisión PESC del Consejo.
- c) e) Con el fin de evitar que se repita una situación de este tipo, las observaciones formuladas por el Tribunal se tienen sistemáticamente en cuenta en el marco de los nuevos contratos de la Comisión.
- d) Las estimaciones se basaron en costes individuales que la Comisión verificó al recibir los informes financieros.
- f) Se concedió un anticipo del 80 % dada la urgencia y la importancia política de las primeras elecciones y porque aparentemente las solicitudes de la OSCE en este sentido estaban justificadas. Este porcentaje se redujo a continuación significativamente al 60 %, porque la Comisión constató en los informes financieros sobre las dos primeras contribuciones entregados por la OSCE que las previsiones de la OSCE eran excesivas con relación a los gastos realizados.
- g) La Comisión examinará las posibilidades de que mejoren las cuentas que la OSCE debe facilitarle. La fiscalización prevista contribuirá a aclarar la cuestión.

53. La Comisión toma nota de la observación del Tribunal sobre las relaciones con la OSCE, que se inscribe plenamente en los esfuerzos emprendidos por la Comisión en este sentido.

54. La Comisión ha designado a un experto independiente con el fin de efectuar un control *in situ* de las contribuciones a la OSCE a partir de finales de 1999. Las conclusiones eventualmente necesarias se tomarán a raíz de los resultados de este control.

55. La misión del auditor de la OSCE no es certificar los estados contables del contable de la OSCE, porque estos estados serán verificados *in situ* por el experto independiente designado por la Comisión.

56. La OSCE disponía de un mandato político de la comunidad internacional para supervisar las elecciones. Ha sido difícil materializar sobre el terreno la deseada visibilidad política de la Unión Europea. No obstante, la Comisión hizo lo posible para informar al personal europeo sobre las acciones emprendidas por la Unión Europea en Bosnia y Hercegovina.

57-58. Las operaciones financiadas con los créditos asignados en 1996 a derechos humanos y a democracia fueron objeto de una redefinición y de addenda a los contratos iniciales a mediados de 1997, con el fin de cubrir también las elecciones municipales de otoño de 1997.

Es cierto que por distintas razones el cierre de los contratos en cuestión no siempre se ha podido hacer: la Comisión no dispone en todos los casos de los informes finales a pesar de distintos recordatorios enviados a la OSCE, y por otra parte ha habido confusión en torno al envío tardío de algunos informes financieros provisionales por la OSCE; la reestructuración del trabajo entre las DG Relex y el SCR a mediados de 1998, con reasignaciones de personal y expedientes, fue un factor de retraso adicional en las operaciones de cierre, y la limitación general de los recursos humanos en los servicios de relaciones exteriores hizo imposible reaccionar a todas las prioridades del momento.

Un experto independiente está preparando para la Comisión una auditoría completa, prevista para finales de 1999 y principios del 2000, en la sede de la OSCE en Viena, de las acciones de la OSCE financiadas por el presupuesto comunitario de los fondos de la PESC y de los fondos Democracia.

59. Es necesario precisar que la Comisión obtuvo informes sobre la utilización en 1996 de las subvenciones comunitarias, sobre la base de los cuales preparó las enmiendas a los contratos para las elecciones de 1997; es exacto que la Comisión sigue sin disponer de los informes finales del capítulo 1997 de estos contratos (enmendados); los informes preparados por la OSCE son demasiado sucintos para poder determinar los gastos subvencionables efectuados y los importes que deben liquidarse. El objeto de la auditoría en curso es precisamente una visión exhaustiva de la aplicación por la OSCE de sus compromisos contractuales y de los importes pendientes de liquidación.

60. La Comisión está de acuerdo en que las relaciones financieras con la OSCE deben reexaminarse. La auditoría contribuirá en este reexamen.

Las observaciones del Tribunal abren sin embargo una problemática más amplia. Se plantea la cuestión de las posibilidades de utilización por la Comisión de los canales de aplicación políticamente más pertinentes, como la OAR y la OSCE en el presente caso u otros organismos con objetivo o mandato internacional específico en otros contextos, pero cuyas normas y procedimientos de gestión no concuerdan necesariamente con la práctica comunitaria.

La Comisión desearía recibir orientaciones claras a este respecto de la autoridad presupuestaria. No puede en efecto seguir poniéndose en situaciones donde debe asumir responsabilidades que superan sus competencias.

CONCLUSIÓN

62. La Comisión toma nota de la recomendación del Tribunal que considera que en algunos casos es preferible la participación en la financiación corriente a la financiación por proyectos. La Comisión constata que el Tribunal condiciona esta clase de financiación a la existencia de un mecanismo de presentación de las cuentas o a que se pida a la Comisión, según el caso, que participe en el refuerzo de los mecanismos de control existentes. Aceptando la lógica del argumento del Tribunal, la Comisión desea llamar la atención sobre las observaciones siguientes. No es realista esperar que las condiciones puedan cumplirse fácilmente en acciones destinadas a sociedades desestabilizadas. También está claro que hay límites a las tareas que pueden imponerse a la Comisión, particularmente en las relacionadas con la instauración de procedimientos adecuados en otras instituciones internacionales.

63. La Comisión está de acuerdo en principio sobre la necesaria atención que debe prestarse a las condiciones y a los presupuestos

de los proyectos, y se esfuerza por mejorar los instrumentos en cuestión, como ya se menciona en la respuesta anterior (véase la respuesta al apartado 43).

Respecto al apoyo a la OBN, la Comisión repite que, a pesar de las dificultades encontradas, la OBN se sigue considerando como uno de los pilares de la estrategia de la OAR en Bosnia y Herzegovina.

64. El proceso de desarrollo de la sociedad civil debe hacerse necesariamente por fases, de forma que se tengan en cuenta las situaciones específicas; por lo que se refiere a los Balcanes, la fase de posguerra debía concentrarse en los apoyos a la constitución de los grupos de presión y a sus distintas iniciativas, mientras que en las fases siguientes es posible orientar las prioridades en función de la evolución en los distintos ámbitos.

En esta óptica, la Comisión, en su convocatoria de propuestas de los proyectos que deben realizarse en el marco del capítulo B7-7 0, entre las prioridades temáticas para 1999 definía claramente, para la línea presupuestaria B7-7 0 0, que comprende las Repúblicas resultantes de la antigua Yugoslavia:

- el desarrollo de la democracia, del Estado de Derecho y de la sociedad civil, el proceso de paz y el apaciguamiento de las tensiones y el diálogo interétnicos,
- una participación equitativa de las mujeres en los procesos de decisión,
- la promoción de medios de comunicación libres e independientes y de la libertad de la prensa,
- los grupos vulnerables.