

I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME ESPECIAL N° 4/2000

sobre acciones de rehabilitación de países ACP como instrumento de preparación de la ayuda normal al desarrollo, acompañado de las respuestas de la Comisión*(presentado con arreglo al segundo párrafo del apartado 4 del artículo 248 CE)*

(2000/C 113/01)

ÍNDICE

	Apartados	Página
RESUMEN		3
INTRODUCCIÓN.....	1-6	3
Antecedentes	1-4	3
Fiscalización del Tribunal.....	5-6	5
CONTEXTO	7-15	5
Concepto	7-9	5
Marco legal.....	10-11	5
Recursos financieros.....	12-15	6
PROGRAMACIÓN GLOBAL	16-53	7
Subvencionabilidad.....	16-30	7
Consideraciones sobre el procedimiento de programación	31-36	8
Coordinación	37-46	9
Recursos humanos	47-48	11
Información de las autoridades presupuestarias.....	49-53	11
EJECUCIÓN DE LAS ACCIONES.....	54-107	11
Introducción.....	54	11
Planificación y elaboración del presupuesto.....	55-65	12
Participación de los beneficiarios	64-67	12
Viabilidad	68-73	13
Realización y resultados de los programas.....	74-83	14
Procedimientos simplificados	84-86	14
Cuentas bancarias separadas.....	87	15
Elaboración de informes.....	88-101	15
Seguimiento	102-107	17
EVALUACIONES	108-114	17

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
CONCLUSIÓN.....	115-131	18
Concepto	115-117	18
Identificación y coordinación.....	118-120	18
Planificación y seguimiento	121-124	18
Ejecución y rendición de cuentas	126-128	19
Resultados	129-131	19
Respuestas de la Comisión.....		20

RESUMEN

En 1993 se desarrolló un concepto para rehabilitar los países afectados por situaciones de guerra o catástrofes naturales. La rehabilitación debería constituir el vínculo entre la ayuda humanitaria y la ayuda normal al desarrollo a largo plazo. Esta solución, pensada con una utilidad temporal, se ha convertido casi en permanente, con acciones que se prolongan mucho más de lo esperado. Al final de 1998, las decisiones recogidas en los programas acumulados, financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo y el presupuesto, suponían 1 065 millones de ecus. Sin embargo, los pagos sólo ascendieron a 486 millones de ecus, lo cual indica el bajo nivel de ejecución.

Pese a que las acciones de rehabilitación han llevado a determinados resultados físicos, no se conocen los efectos globales ni las consecuencias en el nivel de los países beneficiarios, bien porque no se dispone de información global sobre los logros o porque los objetivos de las acciones en muchos casos no estaban claramente definidos.

En general, la programación y planificación no respondían a un examen profundo de las necesidades y posibilidades de llevar a cabo acciones de rehabilitación. En una serie de países se lanzó este tipo de acciones cuando aún no se daban las condiciones de estabilidad relativa. En consecuencia, su viabilidad no resultaba segura. A menudo estas acciones constituían la prolongación de otras intervenciones de ayuda humanitaria ya existentes, pero, así como estas últimas tenían un valor concreto, no siempre las acciones de rehabilitación se diferenciaban claramente de las de ayuda humanitaria.

La coordinación de acciones y programas de rehabilitación con otros donantes (Estados miembros, Naciones Unidas) se limitó esencialmente al intercambio de información. Dado que el contenido de esta coordinación escapa en cierta medida al control de la Comisión, esta institución debería haber afianzado más la coordinación entre sus propios servicios.

El seguimiento y la información no fueron adecuados. Durante la ejecución de cualquier acción resultaba prácticamente imposible efectuar un seguimiento de los procesos a partir de los informes sobre las actividades y el gasto. Así pues, las Delegaciones encontraron extremadamente difícil intervenir de manera activa en el procedimiento. Ello se agravó con el hecho de que dichas Delegaciones no disponían del personal adecuado a la carga de trabajo adicional derivada de las acciones de rehabilitación.

Pese a lo limitado de la información disponible, la Comisión debería llevar a cabo una evaluación profunda de las experiencias con el instrumento de la rehabilitación, al menos para determinar la necesidad o la forma de proseguir con los programas de rehabilitación.

INTRODUCCIÓN

humanitaria y la reanudación de los programas de apoyo al desarrollo a largo plazo en aquellos países en desarrollo que emergen de una situación de crisis o de guerra, o cuyas economías se hayan visto seriamente afectadas por otros factores»⁽¹⁾.

Antecedentes

1. En 1993, ante la situación de Etiopía, Eritrea, Mozambique, Angola y Somalia tras los conflictos, se creó un instrumento especial para contribuir a la rehabilitación de estos países. Posteriormente se incluyeron otros países en el programa (véase el apartado 16).

2. La rehabilitación en el contexto de ayuda al desarrollo se ha definido como la etapa intermedia entre una situación de catástrofe o emergencia y una situación estable, en la que pueden tener lugar actividades normalmente planificadas de ayuda al desarrollo a largo plazo. De acuerdo con la Comisión, un programa de rehabilitación constituye «un vínculo entre las ayudas de naturaleza

3. La Unión Europea también llevó a cabo programas de rehabilitación con anterioridad a 1993, bajo el Convenio de Lomé, pero no fue hasta ese mismo año cuando al concepto de rehabilitación le fue concedido su propio marco y, en 1994, también se fijaron disposiciones específicas en el presupuesto general. El nuevo concepto se desarrolló en torno a la llamada «iniciativa especial para África»⁽²⁾.

⁽¹⁾ Fuente: Documento COM(93) 204 final.

⁽²⁾ La iniciativa especial para África fue creada por el Consejo en sus Conclusiones de 25 de mayo de 1993, siguiendo una propuesta de la Comisión en su Comunicación de 12 de mayo de 1993 [COM(93) 204].

4. El programa se inició el 25 de mayo de 1993, fecha de las Conclusiones del Consejo, y continúa en vigor. En una Resolución de 4 de noviembre de 1993 ⁽¹⁾ el Parlamento Europeo aprobó, globalmente, la Comunicación de la Comisión. Al final de diciembre de 1998, las decisiones acogidas a los programas acumulados en el contexto de la iniciativa para África suponían 1 065 millo-

nes de ecus [Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y presupuesto]. Los pagos en esa fecha se limitaron únicamente a 486 millones de ecus, lo cual indica un progreso muy escaso, en comparación con la rápida ejecución que se había anunciado. La situación financiera se resume en los cuadros I y II.

Cuadro I

Decisiones y pagos del FED y del presupuesto por países

(en millones de ecus)

	FED		Presupuesto		Total	
	Decisiones	Pagos	Decisiones	Pagos	Decisiones	Pagos
Etiopía	8,92	8,32	15,86	15,35	24,78	23,67
Eritrea	6,13	3,65	12,45	8,31	18,58	11,96
Somalia	88,20	45,08	6,92	5,28	95,12	50,36
Mozambique	119,02	66,21	58,66	41,93	177,68	108,14
Angola	94,12	21,96	56,26	42,71	150,38	64,67
Liberia	54,69	27,89	6,64	2,94	61,33	30,83
Zaire	200,67	44,99	17,30	8,46	217,97	153,45
Madagascar	18,99	17,20	0,90	0,64	19,89	17,84
Uganda	1,00	0,93	nada	0,96 ⁽¹⁾	1,00	1,89
Burundi	5,50	1,22	nada	nada	5,50	1,22
Ruanda	133,80	44,86	19,80	9,22	153,60	54,08
Haití	46,00	36,63	19,98	13,78	65,98	50,41
Malawi	7,00	6,82	2,52	1,74	9,52	8,56
Tanzania	22,00	0,50	5,00	4,12	27,00	4,62
Sierra Leona	9,20	1,84	nada	0,92 ⁽¹⁾	9,20	2,76
Namibia	nada	nada	0,42	1,49 ⁽¹⁾	0,42	1,49
Dotación presupuestaria 1998			26,60			
Total	815,24	328,10	249,31	157,85	1 064,55	485,95

⁽¹⁾ Los pagos superiores a las decisiones se deben probablemente a la omisión de proyectos en el resumen financiero.

Fuente: Resumen financiero al 30.6.1998 elaborado por la DG VIII. Actualizado al 31.12.1998 y corregido a partir de OLAS y Sincom.

Cuadro II

Decisiones y pagos del FED y del presupuesto en el período 1993-1998

(en millones de ecus)

Ejercicio	FED		Presupuesto		Total	
	Decisiones	Pagos	Decisiones	Pagos	Decisiones	Pagos
1993	105,17	0,45	31,04	8,58	136,21	9,03
1994	211,47	21,50	41,36	29,82	252,83	51,32
1995	236,10	66,00	55,49	23,70	291,59	89,70
1996	159,20	84,49	56,52	28,50	215,72	112,99
1997	61,50	76,32	38,30	36,33	99,80	112,65
1998	41,80	79,34	26,60	30,92	68,40	110,26
Total	815,24	328,10	249,31	157,85	1 064,55	485,95

Fuente: Resumen financiero al 30.6.1998, elaborado por la DG VIII. Actualizado al 31.12.1998 y corregido a partir de OLAS y Sincom.

⁽¹⁾ PE 205.689 final.

Fiscalización del Tribunal

5. La fiscalización se centró en el objetivo de examinar, verificar y evaluar que:

- a) existe una política clara que constituye un vínculo coherente entre la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo y que la utilización de diversos fondos de la Unión Europea también resulta coherente;
- b) la identificación de los países que tienen derecho a ayudas y de las acciones se justifica y se coordina con otros donantes de fondos, en particular con los Estados miembros de la Unión Europea;
- c) los procedimientos y sistemas creados por la Comisión para garantizar un seguimiento sistemático y permanente son eficaces y transparentes;
- d) las acciones se han ejecutado a lo largo de un período determinado y contabilizado de manera transparente;
- e) los resultados son duraderos, mejoran la economía y las instituciones locales, contribuyen a la estabilización política y social y proporcionan una base para la ayuda normal al desarrollo.

6. La fiscalización se llevó a cabo en los servicios centrales en Bruselas y en una serie de países (Etiopía, Eritrea, Mozambique, Madagascar, Zaire y Haití). En un principio, el Tribunal se centró en las acciones financiadas por el FED. Cuando se vio claramente que, en relación con una serie de países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), una parte importante de las acciones de rehabilitación se financiaba a través del presupuesto, también se incluyeron dichas acciones en el ámbito de control de esta fiscalización.

CONTEXTO

Concepto

7. El concepto de «rehabilitación» como figura en la Comunicación de la Comisión fue desarrollado por el Parlamento Europeo en una resolución de 4 de noviembre de 1993. El Consejo, en sus Conclusiones de 2 de diciembre de 1993, confirmó la continuación del programa de rehabilitación. No obstante, la Comisión no había realizado una síntesis con vistas a fijar la rehabilitación dentro de unas líneas conceptuales claras.

8. Tras algunos años de experiencia con el programa de rehabilitación, la Comisión elaboró un documento sobre la vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (VARD), como piedra

angular del concepto de la iniciativa especial para África ⁽¹⁾. En este documento, que se ratificó en las Conclusiones del Consejo de 28 de mayo de 1996, la Comisión confeccionó una serie de propuestas y recomendaciones sobre la manera de fortalecer los vínculos. Se recomendaba un ejercicio piloto, junto con aquellos Estados miembros interesados, con objeto de preparar marcos globales de política para una serie de países y regiones propensos a tensiones y riesgos económicos o políticos o a catástrofes naturales. Los grupos operativos debían centralizarse en los servicios de la Comisión y en el nivel local en los países en cuestión, en los países o regiones elegidos para la fase piloto. A estos efectos se seleccionaron Angola, Liberia, Haití, Somalia y la región de los Grandes Lagos.

9. Hasta ahora ha resultado difícil identificar los resultados reales de este esfuerzo. En particular, el vínculo entre las acciones de emergencia que ya había emprendido la Oficina Humanitaria Comunitaria (ECHO) y la rehabilitación en el contexto de la iniciativa especial para África debería haberse puesto en marcha, pero la fiscalización solamente identificó tres proyectos en Somalia y algunos en Haití, que fueron iniciados por ECHO y traspasados al ámbito de la iniciativa especial para África. Si bien es cierto que algunos grupos operativos trabajan en ello, la Comisión aún no ha presentado ninguna descripción o documentación global sobre los resultados.

Marco legal

10. Como ya señaló el Tribunal en su Informe especial sobre ayuda humanitaria ⁽²⁾ en relación con el Reglamento (CE) n° 1257/96 del Consejo, de 20 junio de 1996, sobre ayuda humanitaria ⁽³⁾, aún no se ha aprobado ningún reglamento general, ya se trate de ayuda humanitaria o de rehabilitación. Las decisiones y procedimientos dependen del origen de los recursos financieros y de la organización interna de la Comisión y no de la naturaleza de las acciones.

11. Basándose en los dos documentos preparados por la Comisión y el Consejo en mayo de 1993 (véase el apartado 3), las acciones gestionadas dentro del contexto del Convenio de Lomé se financiaron desde el FED, aunque sin seguir directrices específicas sobre rehabilitación. Las acciones financiadas con el presupuesto se acogían inicialmente a reglamentos existentes que no estaban destinados específicamente al objetivo de la rehabilitación. Mucho después se elaboró el Reglamento (CE) n° 2258/96 del Consejo, de 22 de noviembre de 1996, sobre las operaciones de reconstrucción y rehabilitación en los países en vías de desarrollo ⁽⁴⁾ financiadas con el presupuesto general. En consecuencia, con estas fuentes de financiación, cada una con sus normas específicas respecto de la gestión y la ejecución, no fue posible lograr un enfoque coherente dentro del presupuesto y entre el presupuesto general y el FED (véanse los apartados 42 a 46).

⁽¹⁾ COM(96) 153 de 30 de abril de 1996.

⁽²⁾ Informe especial n° 2/97, apartado 2.4 (DO C 143 de 12.5.1997).

⁽³⁾ DO L 163 de 2.7.1996.

⁽⁴⁾ DO L 306 de 28.11.1996.

Recursos financieros

12. En los recursos financieros fijados por el Consejo en sus Conclusiones de 25 de mayo de 1993 se indicaba que debería ponerse inmediatamente a disposición un mínimo de 100 millones de ecus de los fondos existentes del FED. Posteriormente, se señaló que este importe se pondría a disposición durante la fase inicial de planificación con organizaciones no gubernamentales (ONG) (véase el apartado 31). Las propuestas realizadas entonces por las ONG superaban con mucho los 100 millones de ecus. No obstante, la mayoría de los proyectos que no podían incluirse en este primer tramo se financiaron en una fase posterior con las fuentes de financiación existentes (FED o presupuesto general). Cinco años después, el total de los compromisos (FED y presupuesto) sobrepasaba justo los 1 000 millones de ecus.

13. Si bien en un principio se pretendía que los Estados miembros pusieran a disposición fondos específicos para el programa, ello nunca llegó a realizarse. En determinados países incluidos en la iniciativa especial para África, los Estados miembros llevaron a cabo sus propios programas bilaterales de rehabilitación. Esta situación implica más complicaciones a la hora de asegurar una coordinación, planificación y ejecución globales y coherentes de los programas.

14. Junto con su decisión de 1993 respecto de poner a disposición inicialmente 100 millones de ecus, el Consejo también concluyó que la Comisión debería evaluar sin demora los recursos necesarios. Sin embargo, nunca se procedió a esta evaluación y, no obstante, se pusieron a disposición fondos adicionales cuyo importe no podía ser absorbido rápidamente. Especialmente en Angola y Mozambique muchos programas y proyectos se decidieron o fueron objeto de contratos con presupuestos mucho más elevados de lo requerido para poner en práctica las medidas planeadas, bien por problemas en la ejecución real de algunas de las acciones, o debido a estimaciones insuficientes de costos. Los encargados de la ejecución tendían, en gran medida, a sugerir la financiación de ampliaciones y, en algunos casos, en lugar de clausurar programas o proyectos se financiaron nuevas actividades con los fondos restantes.

15. En relación con la mayoría de los países ya se disponía de una abundancia relativa de fondos dentro del FED destinados a acciones de rehabilitación en el contexto de la iniciativa especial para África. No obstante, la Comisión ha continuado añadiendo fondos del presupuesto general sin analizar previamente si los fondos disponibles del FED (véase el cuadro III) podrían utilizarse. En el programa indicativo nacional (PIN) de Eritrea, por ejemplo, un 20 % o 7 millones de ecus del FED se destinaron a objetivos de rehabilitación. En la práctica, ninguno de estos fondos fue utilizado a estos efectos, pero se adjudicaron otros 12 millones de ecus del presupuesto.

Cuadro III

Suplemento de fondos presupuestarios pese a seguir disponiéndose de fondos PIN

(en millones de ecus)

País	Fondos PIN disponibles al final de 1998		Dotación presupuestaria
	6º FED	7º FED	
Etiopía	nada	12,0	15,8
Eritrea	n/a	28,0	12,4
Somalia	17,0	n/a	6,9
Angola	nada	18,0	56,3
Liberia	nada	50,0	6,6
Zaire	26,0	64,0	17,3
Ruanda	19,0	3,0	19,8
Tanzania	nada	17,0	5,0

Conclusión: Únicamente en el caso de Angola se añadieron más fondos de los ya previstos en el contexto del FED/PIN.

PROGRAMACIÓN GLOBAL**Subvencionabilidad**

16. En un anexo de la propuesta de la Comisión ⁽¹⁾ figuraban diez países que, en mayo de 1993, parecían reunir las condiciones o iban a reunir las para acceder al programa (Somalia, Etiopía, Eritrea, Mozambique, Angola, Ruanda, Zaire, Liberia, Haití y Sudán). Los cinco primeros estaban incluidos en la primera parte del programa, mientras que los cuatro siguientes se añadieron posteriormente. Hasta ahora, Sudán no ha sido objeto de dicho programa. Además, Madagascar se incluyó en 1994, después de haber sido afectado seriamente por un tornado, mientras que Uganda, Burundi, Malaui, Tanzania (refugiados en la región de los Grandes Lagos), Sierra Leona y Namibia se añadieron al programa sucesivamente.

17. Se proporcionó información sobre los antecedentes de cada uno de los países, presentando la Comisión una serie de datos básicos esenciales que debían tenerse en cuenta a la hora de decidir el derecho de cada país a las ayudas.

Criterios

18. Para que los países puedan acceder a las ayudas ofrecidas en el contexto de la iniciativa especial para África la Comisión estableció las condiciones siguientes:

- a) petición formulada por las autoridades;
- b) situación de catástrofe económica o deterioro grave de las infraestructuras básicas;
- c) cese de las hostilidades o de las movilizaciones;
- d) voluntad de las autoridades de iniciar un proceso de transición económica y social que respete los valores democráticos y los derechos humanos, y de orientarse hacia un programa de reformas estructurales.

Incluso, de acuerdo con la propuesta, los países que reciben ayuda al reajuste estructural no deberían tener acceso al programa, ya que al ser precisamente receptores de este tipo de ayudas se supone que ya han superado con éxito la fase de rehabilitación.

19. Si bien todos los países cumplían la condición de «crisis económica», muchos, sin embargo, no cumplían otros requisitos. Una serie de países continuaba todavía en situación de emergencia. Poner en práctica los programas de rehabilitación en estas

situaciones entraña un riesgo de retrasos significativos o incluso de fracaso de las acciones.

Somalia

20. En el caso de Somalia, el acuerdo de Addis Abeba, firmado entre las principales facciones en marzo de 1993, debería haber allanado el camino hacia la estabilidad política. La iniciativa de rehabilitación se puso en práctica inmediatamente y continúa en marcha desde 1993, pese a que seis años después aún no hay estabilidad política. La situación de la seguridad ha tenido como consecuencia que las operaciones resulten difíciles y que las actividades (excepto las operaciones de emergencia) no hayan sido posibles en la zona de Mogadiscio. La falta de gobiernos reconocidos en algunas de las zonas controladas por clanes perjudica la transparencia y la contabilidad y existen dudas acerca de la viabilidad de las acciones emprendidas. Los créditos sujetos a la iniciativa especial para África en relación con Somalia ascendían a 95 millones de ecus al final de 1998.

21. En noviembre de 1997 una serie de incidentes en la región del Middle Shebell en Somalia llevó a la decisión de excluir dicha región de las actividades de rehabilitación. Los agentes allí destinados abandonaron la zona y se paralizaron todas las inversiones en suministros e infraestructuras (para las que ya se habían pagado 440 000 ecus). En el sector de la sanidad se suspendieron temporalmente cinco proyectos entre junio de 1994 y marzo de 1998. Uno de los proyectos se detuvo y la ONG se retiró definitivamente, ya que el «ministerio» regional no cooperaba como estaba previsto (322 000 ecus pagados). En los cuatro casos restantes se recurrió a la suspensión como táctica de negociación con Somalia y fortalecimiento del poder de negociación de los organismos exteriores ⁽²⁾.

Angola

22. Pese a que en 1993 se esperaba que las nuevas negociaciones condujeran a una situación de paz, desde entonces las condiciones para la rehabilitación en Angola continuamente resultan problemáticas y aún están muy lejos de ser satisfactorias. Todos los programas, desde los más antiguos hasta los más recientes de la iniciativa especial para África (por valor de unos 150 millones de ecus), han sido objeto de retrasos importantes y suspensiones. En lugar de haberse acogido a dicha iniciativa debería haberse seguido con la ayuda humanitaria.

⁽¹⁾ COM(93) 204.

⁽²⁾ Respuesta de la Comisión (13 de mayo de 1998) al examen documental FD 3009 de 16 de marzo de 1998.

República Democrática del Congo (antigo Zaire)

23. En el caso de la República Democrática del Congo, la propuesta de la Comisión explicaba que la administración estaba paralizada desde 1990 y que el país se encuentra totalmente en declive. La nota informativa ⁽¹⁾ concluye diciendo que: «no obstante, para llevar a cabo dicha rehabilitación sería necesario que se cumpliesen varias condiciones previas y que existiese, especialmente, un compromiso político entre el Presidente y la oposición que permita continuar el proceso de democratización y el lanzamiento de un programa de urgencia de rehabilitación económica».

24. Pese a ello, la Comisión decidió iniciar acciones en el Congo, lo que implicaba compromisos por más de 200 millones de ecus. En ese momento, como comprobó el Tribunal durante su visita en octubre de 1996, no se cumplían en absoluto las condiciones requeridas para acceder a la iniciativa especial para África. Todas las actividades en el Congo oriental debieron paralizarse al final de 1996 por razones de seguridad. Un programa amplio puesto en marcha en 1996 tuvo también que ser abandonado al final de ese mismo año, después de haberse utilizado el total del presupuesto de 9 millones de ecus para ayuda técnica, sin haberse finalizado la preparación.

25. Inmediatamente después de que el Presidente Kabila accediera el poder, la Comisión volvió a poner en marcha los programas existentes en circunstancias en las que no estaba nada claro si se cumplían criterios como la viabilidad o la relación coste/eficacia.

26. Un nuevo programa de 30 millones de ecus estaba destinado a apoyar las elecciones previstas en el Congo después del cambio de poder. Cuando la propuesta se presentó al Comité del FED en marzo de 1997, algunos representantes de Estados miembros manifestaron sus dudas acerca del proceso de democratización. Al mismo tiempo la Comisión declaró que era necesario poder disponer de estos fondos inmediatamente cuando se necesitasen. Dado que la guerra continúa, no resulta probable que se celebren elecciones próximamente. La importancia del programa propuesto y su urgencia en el momento de la reunión del Comité del FED son cuestionables. Con posterioridad, la Comisión tuvo esto mismo en consideración y el programa se clausuró en agosto de 1999.

Ruanda/Liberia

27. En el caso de Ruanda, para quien se aprobaron 153 millones de ecus, las condiciones para la rehabilitación no se dieron, es decir, no se garantizaba un mínimo de seguridad y no se disponía de una administración capaz de llevar las medidas a la práctica.

28. Pese a la difícil situación en Liberia, las acciones llevadas a cabo por la Comisión desde 1994 han resultado más bien positivas. En gran medida ello se debe a una serie de medidas muy especiales en el ámbito de la organización, adoptadas en el nivel de los responsables y en Liberia, para poner en marcha y ejecutar acciones. Mediante la creación de un centro fuerte de acción en Bruselas y otro en Liberia, fue posible reaccionar con rapidez en cada una de las fases del proceso de paz. La experiencia de Liberia es considerada con razón por la Comisión como un modelo para programas de rehabilitación.

Etiopía

29. En el caso de Etiopía un programa enorme de reconstrucción elaborado por todos los donantes posibles de fondos se encontraba funcionando desde 1991 como ayuda de emergencia. La Comisión concluyó en su propuesta que los requisitos para que este país accediera a la ayuda a la rehabilitación y construcción ya quedaban, así pues, cubiertos por este programa. Además, Etiopía pudo acceder a la ayuda al ajuste estructural en 1992. Pese a estos factores, el país se benefició de la iniciativa especial para África, recibiendo unos 25 millones de ecus.

Mozambique/Haití

30. Mozambique no debería haberse incluido en los programas de la iniciativa especial para África (más de 170 millones de ecus), ya que continúa recibiendo ayuda al ajuste estructural. Si bien Haití en un principio no recibía este apoyo, empezó a obtenerlo en 1995. Pese a ello este país continúa recibiendo ayuda de la iniciativa especial para África desde entonces.

Consideraciones sobre el proceso de programación

31. Casi inmediatamente después de la aprobación por el Consejo de la iniciativa especial para África (a mediados de junio de 1993), la Comisión se reunió con representantes de las ONG europeas para informarles sobre esta iniciativa y pedirles que aportaran ideas y propuestas sobre cada país. A raíz de dicha reunión se organizaron reuniones individualmente con los cinco países seleccionados inicialmente (Angola, Mozambique, Somalia, Etiopía y Eritrea), durante la primera mitad de julio. En estas reuniones participó un número restringido de ONG (elegidas por el Comité de enlace de las ONG). Debían indicar los sectores prioritarios y describir la situación general del país, así como indicar un plazo de presentación de propuestas de proyectos. Además, se elaboró una nota relativa al procedimiento con carácter de «reglamento», que incluía una serie de líneas directrices para la identificación y planificación inicial de programas en los cinco países. Pese a la importancia de la coordinación con los Estados miembros, como indicaba el Consejo en sus Conclusiones de mayo de 1993, la nota no mencionaba nada a este respecto.

⁽¹⁾ COM(93) 204.

32. Una vez que las ONG habían preparado los proyectos, y que éstos se habían transmitido a la Comisión, la comunidad de las ONG debía seleccionar una o dos de entre ellas por país, como centro de referencia para las Delegaciones de la Comunidad Europea, los gobiernos y las ONG. Esta coordinación nunca llegó a lograrse como estaba previsto. En Mozambique, la labor de la llamada «ONG de referencia» se limitó a recoger propuestas para un programa. Por lo demás, no desempeñó ninguna otra función. En el caso de los restantes países inspeccionados por el Tribunal no se vieron indicios de que alguna ONG llevara a cabo actividades de coordinación, ni de documentación que destacara la función coordinadora de las ONG.

33. En Eritrea las ONG lamentaban no disponer de más tiempo para preparar sus proyectos debido a la presión de la Comisión para utilizar los fondos. Al final de 1993, la Delegación pidió que enviaran las propuestas de proyecto en un plazo inferior a una semana.

34. Habría sido útil que la Comisión hubiese preparado un documento para el Comité del FED describiendo el programa global de rehabilitación para cada país. Estos programas globales nunca se elaboraron. En su lugar se presentaron programas o proyectos por los procedimientos habituales, es decir, en forma de propuestas de financiación individuales o notas informativas relativas a proyectos con un coste de hasta 2 millones de ecus.

35. Tras esta fase inicial, tanto en el caso de los cinco países primeros como de los nuevos, los programas y proyectos se identificaron de manera más adecuada. En algunos casos, la Unión Europea contribuyó a un programa elaborado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o el Banco Mundial. En otros casos no se dieron este tipo de acciones coordinadas. En un caso, el propio país presentó a los proveedores de fondos un programa de rehabilitación de alcance nacional (Eritrea). En un principio se había planeado que la Unión Europea participara en el programa, pero después se abandonó esta idea. En Haití, la parte final de la identificación de acciones se llevó a cabo cinco meses después de la firma del acuerdo financiero.

36. En Mozambique se firmaron dos contratos con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) cuando, en realidad, el programa de la iniciativa especial para África ya debería haber finalizado. Las acciones se sumaron, en cierta forma, e incluso se iniciaron con contratos entre el ACNUR y una serie de ONG y las autoridades locales mozambiqueñas. Estos subcontratos no se comunicaron a la Delegación, de manera que la Comisión aceptó acciones sin la debida evaluación. En todos los casos se trató de acciones de emergencia y como tales no debían incluirse en la iniciativa especial para África. El Tribunal ya señaló en su Informe especial sobre la reconstrucción en la antigua Yugoslavia⁽¹⁾ el problema de los subcontratos con los contratos de ACNUR.

(1) Apartado 3.55 del Informe especial n° 5/98 (DO C 241 de 31.7.1998).

Coordinación

Coordinación de los proveedores de fondos

37. La coordinación de las acciones procedentes de los proveedores de fondos reviste una importancia vital. Tanto en la propuesta inicial de la Comisión como en las Conclusiones del Consejo se subrayó la necesidad de una coordinación sólida entre los donantes de fondos. Se mencionó que esta coordinación debería incluir a las autoridades locales del país, a todos los donantes de fondos (Estados miembros, organismos de la ONU y otros) y a las partes responsables de la ejecución (se mencionan específicamente las ONG). Pese a que los servicios de la Comisión declararon, en relación con todos los países controlados, que la coordinación se había respetado sistemática y cuidadosamente, el Tribunal concluyó que ello resultaba difícil de demostrar, debido a la falta de documentación y de sistema a la hora de efectuar el seguimiento e informar sobre los diferentes aspectos del programa (véanse también los apartados 102 a 107 sobre el seguimiento).

38. En relación con Somalia, en 1994 se creó un organismo de coordinación de la ayuda [Somalia Aid Coordination Body (SACB)] con sede en Nairobi, presidido por la Comisión durante mucho tiempo. No obstante, el interés de los proveedores de fondos ha ido decayendo desde entonces, debido a que todos operan a través de organismos encargados de la ejecución, con sus propios métodos de actuación.

39. Incluso en los denominados «países piloto» de la coordinación de la Unión Europea⁽²⁾, donde la Comisión estaba encargada de coordinar sus actividades y las de los Estados miembros, falta documentación. En uno de estos países (Mozambique), los Estados miembros se lamentaron realmente de lo poco eficaz que resultó dicha coordinación. El Tribunal también había mencionado esta falta de coordinación con los Estados miembros en su Informe especial n° 2/97 sobre ayuda humanitaria.

40. Los esfuerzos de coordinación estaban dirigidos esencialmente hacia el intercambio de información. La coordinación propiamente dicha, como operaciones y procedimientos conjuntos, así como evaluaciones, controles y seguimiento nunca se logra. En estas condiciones, en ninguno de los países incluidos en la iniciativa especial para África fue posible evaluar el efecto de todas las acciones apoyadas por la comunidad de donantes de fondos.

41. En algunos de los países incluidos en la iniciativa especial para África, el ACNUR desempeñó un papel preponderante durante la fase de emergencia y durante algún tiempo después, en la coordinación y la recogida de fondos para las actividades de rehabilitación. La coordinación incluyó la creación de fondos de fideicomiso donde otros donantes habían aportado su contribución,

(2) Resolución del Consejo de 3 de diciembre de 1993 por la que éste seleccionó seis países en mayo de 1994 (Costa de Marfil, Mozambique, Etiopía, Perú, Costa Rica y Bangladesh).

dejando en manos del ACNUR la ejecución y la información. La política de la Comisión se basa en no traspasar a otros las responsabilidades financieras, por lo que la Comunidad nunca forma parte de ningún fondo de este tipo. La falta de medidas de coordinación no se justifica de ninguna manera.

Coordinación dentro de la Comisión

42. En la práctica, en la mayoría de los países y programas se separaron las responsabilidades de programación, ejecución y seguimiento en los servicios centrales, teniendo en cuenta si las actividades se financiaban desde el presupuesto o desde el FED. Igualmente, en el caso de partidas presupuestarias diferentes (por ejemplo cofinanciación/rehabilitación) las responsabilidades también estaban separadas en función de la atribución de competencias presupuestarias dentro de la organización. Pese al intercambio de información efectuado entre los distintos servicios, hubiera sido necesaria una mayor coordinación. Incluso las Delegaciones carecían, a veces, de información sobre determinadas actividades financiadas en el contexto de una cofinanciación, ya que los servicios centrales no les habían otorgado ninguna responsabilidad en materia de gestión.

43. En Haití se creó una unidad de gestión técnica de proyectos FED. No estaban previstos asistentes técnicos en el presupuesto en 1995 y 1996 (los compromisos para estos ejercicios ascendían a 12,8 millones de ecus). Dado el escaso control sobre el terreno de estos proyectos, la dirección de la unidad también intentó, en la medida de lo posible, efectuar el seguimiento de alguno de estos proyectos. En 1997, se creó una unidad técnica que también incluía el gasto del presupuesto general.

44. Como se mencionaba en la evaluación que la Comisión hizo sobre Angola ⁽¹⁾, la Dirección General VIII y ECHO actúan más como donantes independientes que como unidades complementarias dentro de la misma organización.

45. El problema de la coordinación interna o la falta de coherencia se describe en una evaluación de acciones de rehabilitación financiada por la Comisión, conforme al artículo 255 del Convenio de Lomé (ayuda a los refugiados) ⁽²⁾. En este informe se explica que no hay razón para que la rehabilitación sea tratada por servicios diferentes de la Comunidad Europea. La situación actual se debe al solapamiento de objetivos de la estrategia de seguridad alimentaria, determinados proyectos ECHO, partidas del presupuesto comunitario y el artículo 255. En parte porque en muchos casos los socios son los mismos, las discusiones políticas sobre las decisiones del artículo 255 se asemejan a las relativas a los instrumentos de financiación.

46. El cuadro siguiente muestra los instrumentos financieros empleados para las actividades relativas a la iniciativa especial para África desde 1993 e indica el problema de coordinación de responsabilidades en relación con los diferentes servicios o departamentos de la Comisión.

El Tribunal ya había mencionado con anterioridad la falta de coordinación dentro de los servicios de la Comisión en su Informe especial sobre ayuda humanitaria, en sentido general y, de manera específica, en el caso de Angola ⁽³⁾. Al final de 1998, las responsabilidades dentro del nuevo Servicio común de relaciones exteriores (SCR) seguían sin estar claramente definidas.

Instrumento	Responsabilidad
Programas indicativos nacionales (FED)	Unidades geográficas
Artículo 255 (FED)	En un principio VIII/G, posteriormente VIII/G/4
Ayuda de emergencia (artículo 254/B7-2 1)	ECHO
Partida para rehabilitación (B7-5 0 7 6/6 4 1 0)	VIII/G/4
Partida para Sudáfrica (B7-3 2 1 0)	Inicialmente la unidad geográfica, posteriormente VIII/G/4
Cofinanciación (presupuesto) (B7-5 0 1 0)	VIII/B/2
Ayuda alimentaria (presupuesto) (B7-2 0)	VIII/B/1

⁽¹⁾ Informe COWI, *Angola Country Case Study*, julio de 1997.

⁽²⁾ Resolución del Consejo de 3 de diciembre de 1993 por la que éste seleccionó seis países en mayo de 1994 (Costa de Marfil, Mozambique, Etiopía, Perú, Costa Rica y Bangladesh).

⁽³⁾ Apartados 3.8 a 3.12 del Informe especial n° 2/97 (DO C 143 de 12.5.1997).

Recursos humanos

47. El Parlamento Europeo, en una resolución de 4 de noviembre de 1993, se cuestionaba si la Comisión podría administrar programas tan amplios en tantos países sin personal suplementario y con plazos muy justos. En consecuencia, insistió en la necesidad de dedicar más personal y expertos para poder coordinar correctamente la política y garantizar la viabilidad de las medidas. En la práctica, los servicios de la Comisión no aumentaron la plantilla permanente, ni siquiera solicitaron más personal. A la necesidad de destinar más recursos humanos suplementarios a la iniciativa especial para África se respondió con la creación de unidades especiales de apoyo con asistentes técnicos. A menudo han realizado una buena labor, pero el alcance del programa y su complejidad hubieran justificado la reserva (aunque resultara temporalmente) de recursos específicos dentro de los servicios de la Comisión, con objeto de garantizar la coherencia y coordinación de la planificación, seguimiento, evaluación e información. La falta de recursos humanos, especialmente sobre el terreno, ya había sido mencionada con anterioridad por el Tribunal, por ejemplo en su Informe anual relativo al ejercicio 1997 ⁽¹⁾.

48. En la Delegación en Mozambique la situación fue especialmente mala debido a vacantes y a la falta general de recursos, lo que hizo imposible manejar el volumen de fondos y proyectos. Además, la administración de esta Delegación resultaba, en general, deficiente. Las responsabilidades no estaban claramente definidas y, con frecuencia, eran remodeladas de manera perjudicial para lograr un orden o una continuidad. Por tanto, resultaba prácticamente imposible encontrar documentación y rendir cuentas correctamente sobre las acciones ejecutadas.

Información de las autoridades presupuestarias

49. Resultan escasos los datos disponibles sobre la manera de informar al Consejo acerca de los progresos logrados con las acciones financiadas por el FED o por el presupuesto. El Reglamento (CE) n.º 2258/96 exige informes anuales sobre las acciones financiadas por el presupuesto. Únicamente se presentó un informe en 1997.

50. No obstante, este informe no realiza un evaluación como estipula el artículo 9 del Reglamento. Únicamente describe e incluye una lista de las acciones llevadas a cabo en cada país durante el ejercicio precedente y mencionan brevemente las acciones propuestas para el ejercicio siguiente. No figura nada relacionado con la experiencia obtenida, las lecciones aprendidas y los problemas encontrados, aparte de algunas evaluaciones relacionadas con proyectos individuales o del propio seguimiento de la Comisión. Al margen de este informe, la Comisión confeccionó una lista que resumía todas las decisiones y pagos procedentes del

FED, así como de las partidas específicas destinadas a las acciones de rehabilitación. Sin embargo no incluye todas las acciones relativas a la iniciativa especial para África, pero sí contiene acciones únicamente de ayuda alimentaria. La finalidad operativa de estas listas continúa siendo poco clara.

51. El Parlamento, en su Resolución de noviembre de 1993, invitó a la Comisión a informarle sobre la ejecución con una valoración de los resultados en cada país que recibiera ayuda a la rehabilitación. Ello no se ha hecho de manera sistemática. Estos informes deberían haberse presentado antes de haberse ampliado el programa.

52. Probablemente, la evaluación que se pedía de los resultados no podía llevarse a cabo sin disponer de la información procedente de un seguimiento detallado. No obstante, las actividades de seguimiento fueron realizadas casi exclusivamente por los asistentes técnicos o a través de los propios organismos de ejecución.

53. La Comisión debería supervisar el procedimiento de seguimiento y documentar las realizaciones de la Delegación, así como mantener a los servicios centrales bien informados. En particular, a la luz de las debilidades y, con frecuencia, de la escasa calidad del seguimiento del «primer nivel» realizado por los agentes responsables (como se documenta en los informes financieros y en los informes sobre los progresos realizados), el seguimiento de la Comisión resulta esencial. No obstante, en la mayoría de los países examinados no se disponía de documentación sobre el seguimiento realizado por el personal de la Comisión y además, muchos proyectos no se visitaron. Desafortunadamente, ni siquiera los exámenes de los informes de seguimiento elaborados por ellos estaban documentados. Ello significa que no existía una información regular dentro de los servicios de la Comisión sobre el desarrollo de los programas recogidos en la iniciativa especial para África. Resulta admisible que, en algunos casos como Somalia, Angola y el Congo, con frecuencia no se dispusiera de informes, ya que la situación de inseguridad dificultaba las visitas que, en ocasiones, resultaban incluso imposibles.

EJECUCIÓN DE LAS ACCIONES

Introducción

54. De conformidad con la Comunicación de la Comisión de mayo de 1993, los programas deberían ejecutarse con prontitud y completarse en un máximo de dos años. Deberían concentrarse en el restablecimiento rápido de infraestructuras básicas sin nuevas inversiones. En la realidad, la ejecución en un período de dos años únicamente se logró de manera excepcional, ya que generalmente se necesitaron cuatro años o incluso más. El bajo índice de ejecución se explica, entre otras cosas, porque la planificación de los proyectos y programas no era adecuada (al menos en un principio) (véanse los apartados 55 a 63).

⁽¹⁾ DO C 349 de 17.11.1998, apartados 5.28 a 5.31.

Planificación y elaboración del presupuesto

55. La mayoría de los proyectos relativos a la iniciativa especial para África habían sido elaborados y propuestos por ONG interesadas en participar en programas de rehabilitación en los diferentes países. La abundancia relativa de fondos disponibles y la publicidad del nuevo concepto dieron lugar a cientos de propuestas desde el primer momento para los cinco países seleccionados entonces.

56. Las propuestas de proyecto fueron revisadas por la Comisión, en particular por las Delegaciones en los países en cuestión. Las Delegaciones trataron con las autoridades locales las actividades sugeridas, su localización y el presupuesto requerido. No obstante, debido a la falta de recursos humanos, la mayoría de las Delegaciones y los gobiernos no pudieron emprender esta enorme labor de manera adecuada. En general, también llevó mucho tiempo contratar e instalar asistentes técnicos que trabajaran con programas de evaluación y seguimiento.

57. Entretanto, debido a la intensa presión política para poner en marcha los programas, muchas propuestas de proyecto se aceptaron más o menos tal como las ONG las habían presentado, sin una evaluación crítica suficiente. Con frecuencia, las especificaciones técnicas y financieras de este tipo de proyectos no se basaban realmente en los hechos sobre el terreno. A menudo fue necesario cambiar el tipo de acciones, su localización, los grupos a los que se dirigían y los presupuestos. También hubo casos en los que los proyectos se interrumpieron en alguna ocasión o incluso por completo. Algunos de ellos ni siquiera llegaron a iniciarse, pese a haberse firmado ya.

58. Un proyecto en Eritrea sobre el control de la malaria incluía un presupuesto para medicamentos de 125 000 ecus. Tras el inicio del mismo se descubrió que la Organización Mundial de la Salud (OMS) había incluido suficientes medicamentos en un programa aparte. Aunque los expedientes no contenían ninguna solicitud para utilizar los 125 000 ecus con otros fines, efectivamente se destinaron unos 80 000 ecus a otros propósitos. Otro proyecto, también en Eritrea, tenía por objeto la reinstalación de refugiados. Tras firmarse la concesión de 1,7 millones de ecus se descubrió que el territorio identificado para estos fines ya estaba ocupado por otros. Pero en ese momento ya se había contratado a los agentes expatriados y se habían comprado vehículos y demás equipo. El proyecto se clausuró después de que se hubieran gastado 287 000 ecus. Aún queda por liquidar una solicitud de reembolso de la ONG. En el Congo, un proyecto de infraestructura social incluyó un elemento importante de acciones rurales. Como después se comprobó que los productos químicos para la purificación del agua en Kinshasa eran prioritarios, ya no quedaron fondos para las acciones rurales.

59. En Angola se destinaron grandes sumas a proyectos de diversas ONG que no tenían objetivos claros. En consecuencia, estas organizaciones dispusieron de autonomía considerable y, después, se realizaron cambios sin que las Delegaciones presentaran una justificación real o modificaran el presupuesto. Un proyecto se redujo de dos municipios a uno, por problemas de seguridad, de manera que el número de beneficiarios descendió de 23 000 a 8 000 familias. Pese a que este cambio se comunicó a la Delegación, no se modificó el presupuesto de 810 000 ecus.

60. En Mozambique se decidió conceder 1,95 millones de ecus para la reinserción de jóvenes en tres provincias, en agosto de 1994. El acuerdo financiero se firmó en junio de 1995. El objetivo del proyecto consistía en encontrar trabajo para jóvenes desempleados. Hasta la fecha no se han comprometido fondos a estos efectos. El Gobierno ya no considera relevante el proyecto, pero no se han realizado propuestas para la reorientación del mismo. Debería anularse el compromiso.

61. Si bien muchas ONG funcionaron de manera satisfactoria, un número considerable no disponía de recursos suficientes o experiencia en los sectores en que debían operar para preparar correctamente propuestas de proyecto o contratar fácilmente el personal requerido, tanto si se trataba de expertos expatriados como locales. A menudo estaban también demasiado orientadas a la ayuda de emergencia con poca experiencia en el ámbito del desarrollo. En consecuencia se llevaron a cabo proyectos de baja calidad, basados en presunciones erróneas sobre la participación del pueblo y las capacidades de la administración local de hacerse cargo de las operaciones. No es probable que estos proyectos resulten viables.

62. En otros casos, la planificación y evaluación resultaron de buena calidad. A menudo se trataba de los proyectos menos sofisticados, como lugares específicos de agua con bombas de extracción manuales, como continuación o ampliación de proyectos que se habían iniciado o realizado con anterioridad a la iniciativa especial para África, en el contexto de programas de rehabilitación ya existentes y cofinanciación. La evaluación a medio plazo en el caso de Haití describía la selección de acciones como «ejemplares».

63. Debido al recurso a muchas ONG, a la existencia de diversos donantes y a la falta de coordinación adecuada en todos los países, el sistema de planificación y localización de proyectos resultó más bien fragmentado y carente de integración. Esto dio lugar a estructuras de realización y sistemas de abastecimiento y de elaboración de informes paralelos, en el plano nacional. Además, con frecuencia la dispersión de los proyectos no permitía un efecto sobre el conjunto del país.

Participación de los beneficiarios

64. La participación local de los beneficiarios (la población) en la toma de decisiones y la realización constituye una condición previa en la mayoría de los programas. Esta participación requiere un tiempo, que le debe ser concedido para que el programa tenga

éxito y resulte duradero. Desafortunadamente, la presión ejercida tanto por el donante de fondos y por los Estados miembros como por el país receptor para utilizar el dinero y obtener rápidos resultados ha sido tan fuerte que, a menudo, estos aspectos no han sido tenidos en cuenta o se han dejado de lado. En Etiopía y Eritrea los Gobiernos y las autoridades locales ha participado más intensamente en los procesos de realización y de seguimiento. Las Delegaciones consideraron, en algunas ocasiones, que la participación del Gobierno requería demasiado tiempo.

65. El papel generalmente reconocido de las ONG que trabajan en los países en vías de desarrollo consiste en facilitar la ejecución de los proyectos. En sí, la ejecución debería correr a cargo de los propios beneficiarios, en la medida de lo posible y, si fuera preciso, con la participación de expertos locales. Por el contrario, muchas ONG se apropian el papel de ejecutoras, recurriendo en gran medida a la contratación de personal expatriado. Ello menoscaba el éxito de la transmisión de conocimientos y la viabilidad de las acciones. También ha creado tensiones con las autoridades locales, que normalmente se muestran a favor de utilizar el menor número posible de agentes expatriados. El problema muestra la tensión entre la «ejecución rápida» y la «viabilidad de las acciones».

66. En Haití, se pidió a beneficiarios de algunos proyectos agrícolas que participaran en proyectos de los que se desconocía el objetivo final, los resultados que se esperaban, las modalidades de gestión y los acuerdos financieros correspondientes. La participación de la población en la toma de decisiones y en la recepción o evaluación de los resultados no ha sido fijada y las propuestas de proyecto de las ONG con frecuencia resultan demasiado vagas en este sentido ⁽¹⁾.

67. Sean cuales sean las razones, una apreciación y seguimiento correctos, acompañados del suficiente apoyo o medidas correctoras pueden, por lo general, compensar escaseces y deberían considerarse parte de los esfuerzos por rehabilitar el país. En sí, cualquier esfuerzo debe considerarse positivo, siempre que se realice de manera transparente y se pueda contabilizar.

Viabilidad

68. La participación de las autoridades locales debería incluir, desde el mismísimo inicio del proyecto, un acuerdo en el que se precise que dichas autoridades se responsabilizarán de las estructuras y de la garantía del funcionamiento de las escuelas, clínicas, etc. Esta responsabilidad debería fijarse en todos los acuerdos financieros y, si procede, en los contratos. En demasiados casos no se expidieron certificados de traspaso de competencias y no había claridad sobre la continuidad de la financiación en el momento de finalizar los proyectos. Por ejemplo, el Ministerio de Sanidad de Mozambique no aceptaba las estructuras ni hacerse cargo de su funcionamiento, ya que no había participado en la planificación. Se observó que una serie de edificios no respondían a las normas gubernamentales o que no se localizaban donde

hubiera deseado dicho Ministerio. En consecuencia, en dos Informes de evaluación ⁽²⁾ figuraba que diversas clínicas y puestos sanitarios se cerraron o, si continuaron existiendo lo hacían por debajo del nivel fijado por la normativa.

69. Resulta especialmente difícil garantizar la viabilidad de proyectos innovadores o en ámbitos en los que las ONG u otros tienen poca o ninguna experiencia. Por ejemplo, se ha observado una tendencia a crear sistemas de crédito y fondos renovables en el contexto de los llamados proyectos generadores de ingresos, como granjas, ganado, artesanía y otras manufacturas, sin que los grupos hacia quienes estaban dirigidos tuvieran la experiencia previa. Sistemas de reparto de costes para medicamentos, material escolar y sueldos de profesores, así como cargas por el agua para posibilitar el mantenimiento constituyen otros ejemplos de cómo los beneficiarios a menudo no están habituados a pagar y tienen muy pocos recursos para hacerlo. Con frecuencia, estos proyectos suelen fracasar o su éxito resulta poco probable. Los proyectos en los que los beneficiarios han tomado parte desde el inicio de los mismos tienen mayores posibilidades de éxito, como fue el caso de un miniproyecto hidrológico en Madagascar, en el que también participaron, con éxito, empresas locales.

70. Una vez realizado el traspaso de competencias sobre proyectos finalizados, como escuelas y establecimientos sanitarios, el personal recibe, normalmente, sus sueldos conforme a los regímenes en vigor para los funcionarios de la administración del país en cuestión. Las ONG y otros participantes en la realización siempre pagan salarios al personal local más elevados que los que ofrecen las autoridades gubernamentales, por lo que, una vez traspasadas las competencias resulta difícil mantener el mismo personal. Bien el personal se las arregla para encontrar otro trabajo, por ejemplo en un organismo internacional o empresa privada, o permanece en su puesto pero desmotivado.

71. En Angola los salarios mensuales eran de 1 000 dólares estadounidenses por un trabajo de secretaria de una ONG y 300 por un trabajo de conductor. Al mismo tiempo, un médico que trabajara para el Ministerio de Sanidad cobraba entre 10 y 20 dólares estadounidenses. Los salarios ofrecidos con contratos financiados en el contexto de la iniciativa especial para África no eran en absoluto proporcionales a las condiciones locales y no resultaban sostenibles una vez que el Gobierno recibiera las competencias de los proyectos.

72. Estas situaciones se explican, en parte, por la falta o escasez de recursos humanos. Ello no sólo hizo más lentas las contrataciones de expertos por las ONG, sino que también, debido a la competencia entre estas organizaciones debían ofrecerse mayores salarios (similares a los ofrecidos a los asistentes técnicos «comerciales») y a pesar de todo ni siquiera se disponía siempre de personal con experiencia y cualificaciones suficientes. En algunos casos, el personal contratado abandonó el país antes de que venciera el contrato o no lo prolongó debido a las dificultades de adaptación a las condiciones de trabajo locales.

⁽¹⁾ Informe de evaluación sobre Haití, DRN, septiembre de 1997.

⁽²⁾ Evaluación, artículo 255, Mozambique, COWI, julio de 1997; fase II, Informe sobre Mozambique, APT Consult, septiembre de 1998.

73. En Haití ni el Gobierno ni los padres disponen de los fondos requeridos para el mantenimiento de escuelas. Igualmente, no existe un sistema que garantice el pago de las tasas de agua potable (¹). En estas condiciones, la viabilidad de las inversiones depende por completo de una financiación externa permanente.

Realización y resultados de los programas

74. El Tribunal reconoce los logros de los programas en varios países, como la creación o restauración de escuelas, equipos sanitarios, distribuidores de agua, sistemas de regadío, etc., operativos y utilizados con corrección por los grupos a quienes iban destinados. En diversos informes de evaluación también figuran ejemplos del éxito de estas acciones.

75. No obstante, debido a la información inadecuada (véanse los apartados 88 a 99), no se dispone de datos suficientes sobre los efectos de las acciones y sobre hasta qué punto se han conseguido los objetivos de los programas. No obstante, se comprobó que, en algunos casos, la realización de los proyectos había resultado mediocre y que algunos se caracterizaban por una mala relación calidad/precio.

76. Como figura en la propuesta de la Comisión y en las conclusiones del Consejo, los objetivos inmediatos de la iniciativa especial para África consistían en rehabilitar los sectores sociales y (re)activar lo antes posible las actividades generadoras de alimentos e ingresos, a la vez que ir cimentando el camino hacia un desarrollo continuado a largo plazo.

77. El comienzo de muchos proyectos sufrió graves retrasos debido a la lentitud en el desembolso de los fondos iniciales. Los largos procedimientos dentro de los servicios de la Comisión para transferir los fondos a los agentes encargados de la realización obligó a retrasar ésta durante varios meses, con posterioridad a la firma de los contratos. Los sucesivos pagos también se retrasaron con frecuencia. En algunos casos, las ONG adelantaron sus propios fondos para poder iniciar o proseguir las acciones.

78. También se originaron retrasos porque las autoridades locales debían aprobar informes financieros de las ONG u otros agentes, que a menudo resultaban poco claros y de calidad mediocre.

79. En Somalia, el coste de la asistencia técnica en el contexto del primer programa de rehabilitación resultó muy elevado. Alrededor de 9 millones de ecus del importe total de 38 millones se destinó a asistencia técnica y trabajos de consultoría (estudios). Si a la asistencia técnica se añade el transporte (gasto en concepto de vuelos: 1,1 millones), costes administrativos y otros conceptos en

todos los proyectos, no más de la mitad del presupuesto total se gastó en servicios o trabajos en provecho directo de los beneficiarios.

80. Los gastos administrativos podían incluirse si estaban justificados pero no de manera global, como la Comisión aceptó realmente en muchos casos. En Mozambique, por sistema, más que como excepción, se añadía un 6 % de gastos administrativos generales a todas las partidas presupuestarias restantes. Pese a que el trato que debe darse a los gastos administrativos se precisó con claridad en las directrices (véase el apartado 31), la Delegación no lo tuvo en absoluto en cuenta.

81. Inicialmente se estipuló que únicamente se rehabilitaran las estructuras existentes y no se realizaran nuevas inversiones. Como la restricción, impuesta para fomentar una actuación rápida, resultó contraproducente, no obstante, se realizaron inversiones de este tipo (nuevas instalaciones de agua, escuelas y equipos sanitarios) en la mayoría de los países. En consecuencia, las disposiciones contrarias a las nuevas inversiones no se incluyeron (excepto en relación con la compra de edificios) en el Reglamento (CE) n° 2258/96.

82. El nivel de equipamiento y construcciones no debería ser excesivo, en comparación con el nivel medio del país, para evitar costes más elevados de construcción y mantenimiento. En Mozambique, el Gobierno se quejó de los elevados costes de construcción de clínicas y bombas de agua en un proyecto evaluado por consultores independientes. En opinión del Gobierno, el coste era tan elevado que resultaría difícil mantener y reutilizar las estructuras después. En Haití, sin embargo, para todos los contratos relativos a la red vial se seleccionaron empresas locales, que efectuaron su trabajo adecuadamente.

83. En Somalia se concedió apoyo a nuevas estructuras que generasen ingresos (por ejemplo, derechos de importación), siendo la más importante el puerto de Berbera. Pese a que la Comisión apoyó la introducción de sistemas de control financiero, continuaban existiendo dudas relacionadas con la transparencia y la contabilidad. La Comisión debería haber sido más precavida antes de comprometerse por sí sola con proyectos que generen ingresos, teniendo en cuenta las condiciones actuales, ya que Somaliland, donde se localiza el puerto, no ha sido reconocido internacionalmente como un Estado autónomo.

Procedimientos simplificados

84. Debían utilizarse procedimientos simplificados de contratación para la ejecución de los programas, similares a los utilizados por la Comisión en la ayuda de emergencia. En consecuencia se recurrió con frecuencia a la contratación directa, lo que, no obstante, resultó insuficiente para garantizar una ejecución rápida. En su lugar, tanto los organismos encargados de la realización como las autoridades locales lamentaron con frecuencia que los procedimientos de la Comisión, en particular, resultaran, en su opinión, demasiado lentos y burocráticos, en lo que se refiere a los procedimientos de licitación y adjudicación, para los que la espera de la aprobación de Bruselas era muy larga.

(¹) DO C 349 de 17.11.1998, apartados 5.28 a 5.31.

85. Un proyecto en Mozambique abarcaba la rehabilitación de carreteras por un valor de 30 millones de ecus, en el contexto de un programa más amplio también de rehabilitación de carreteras financiado por distintos donantes. En el momento de la inspección efectuada en octubre de 1996 habían transcurrido prácticamente tres años desde la firma del acuerdo financiero y la mayoría de las demás carreteras financiadas por donantes se había finalizado ya. En esa época, los contratantes del proyecto en cuestión apenas acababan de iniciar el trabajo. Se mencionaron distintas razones para explicar el grave retraso, como el escaso número de estudios al respecto y el conocimiento insuficiente de los procedimientos del FED, tanto por parte del consultor seleccionado como del departamento ministerial responsable. Estos problemas llevaron al rechazo de licitaciones por razones administrativas. En algunos casos, la evaluación de los licitantes se llevó a cabo en Bruselas, lo que no contribuyó a aumentar la velocidad de los procedimientos. El proyecto continuó dando problemas una vez ya iniciado, de manera que al final de diciembre de 1998, cinco años después de que se hubiera aprobado, aún seguía sin finalizar (sólo se habían pagado 20,4 millones de ecus de los 25,7 millones del contrato). Durante este tiempo, debieron efectuarse reparaciones en las mismas carreteras.

86. En Angola, la asistencia técnica se contrató en marzo de 1995 para supervisar un programa de rehabilitación en el ámbito de la salud de 15 millones de ecus, que ya se había aprobado en 1993. Hasta el final de 1995 no dio realmente comienzo ninguna actividad. La realización del programa resultó extremadamente lenta (el 50 % de la dotación comprometida se desembolsó al final de 1998 y el 25 %, unos cuatro años después). La Comisión reprochó al ordenador nacional de pagos ser en parte culpable de esta lentitud, ya que en relación con las ONG, el tiempo transcurrido para el tratamiento de las propuestas de proyecto y la aprobación de los informes y los pagos es mucho mayor. Al mismo tiempo, el Tribunal observó que se había empleado 1 millón de ecus, aproximadamente, en asistencia técnica al ordenador nacional de pagos en el contexto de un programa independiente. El resultado de estos esfuerzos no parece satisfactorio ni que se haya basado en una evaluación profunda de la viabilidad de la ayuda.

Cuentas bancarias separadas

87. Por lo general, los contratos exigen que los fondos de la Comisión se mantengan en una cuenta separada y que los intereses se contabilicen aparte. Los contratos exigían que la ONG buscara un acuerdo sobre la manera de emplear los intereses: bien destinarlos al mismo proyecto, bien devolverlos a la Comisión. En la mayoría de los casos estas disposiciones no se respetaron y se desconocen los intereses obtenidos por la Comisión, ya que dicha institución no realizó un seguimiento intenso en este sentido, pese a poder haberse generado importes sustanciales. Por ejemplo, en relación con un proyecto de 12 millones de ecus en Mozambique se firmaron unos veinte contratos con diversas ONG. Los intereses no se contabilizaron por separado en ninguno de los informes financieros correspondientes, sin que la Delegación lo percibiera.

Elaboración de informes

Requisitos

88. Pese a que en la propuesta de la Comisión y las Conclusiones del Consejo de mayo de 1993 se menciona el requisito de elaborar informes en todos los niveles, de manera general, antes o en el momento de poner en práctica la iniciativa no se les especificó ni definió a los encargados de la ejecución de los programas la obligación de elaborar informes.

89. Esta omisión causó muchos problemas durante el proceso. Finalmente, en los casos en que se crearon gradualmente unidades de asistencia técnica, se establecieron los procedimientos para la elaboración de informes por los encargados de la ejecución de los proyectos. Pero estas unidades no se crearon en todos los países o en el caso de todos los programas de la iniciativa especial para África en un país específico. En la mayoría de estos casos, las Delegaciones debieron, por lo general, definir ellas mismas el formato de los informes, con o sin asistencia de los servicios centrales.

90. La obligación de informar sobre los proyectos financiados por el FED, la ayuda alimentaria, cofinanciaciones y otras partidas presupuestarias era responsabilidad de diferentes unidades en la Comisión, lo que ocasionó distintos formatos, tanto en lo que se refiere al contenido como a la frecuencia de los informes. Ello explica, en cierta forma, por qué no se dispone hasta la fecha de un informe global de seguimiento de los programas de la iniciativa especial para África, ni en relación con todas las acciones de dicha iniciativa ni en el caso de un país concreto.

91. Debido a la ausencia de requisitos precisos, las ONG tampoco utilizaron su propio formato, el cual podría haberse aceptado perfectamente para proyectos anteriores de emergencia financiados por el FED o por el presupuesto general, o intentaron seguir el formato empleado en el procedimiento de propuestas. Al existir diferentes requisitos para la elaboración de informes conforme a los distintos instrumentos financieros (iniciativa especial para África, ayuda alimentaria, otras acciones de ONG), algunas ONG debían atenerse a más de un formato, lo que complicó los trabajos del ordenador nacional, que debía aprobar los informes relativos a los proyectos financiados por el FED antes de proseguir con más pagos.

92. En algunos casos, la Comisión exigió que los recibos originales y otra documentación de apoyo se adjuntaran a los informes, unas veces como documento original y otras como copia. En otros casos no era necesario adjuntar la documentación de apoyo y, en ocasiones, estos requisitos variaron a lo largo del tiempo de un contrato. La diversidad de requisitos dio lugar a confusión y a trabajo administrativo innecesario, tanto en relación con los encargados de la ejecución de los programas como en el seno de la Comisión.

Normas contradictorias

93. En Mozambique, el ACNUR y algunas ONG argumentaron que sus propios reglamentos internos relativos al control y a la conservación de recibos originales y otros documentos les impedían cumplir con los requisitos establecidos por la Comisión. Los intentos por resolver estos inconvenientes no se llevaron a cabo.

94. En el caso del ACNUR en Mozambique, se utilizó el mismo modelo de contrato utilizado en los contratos directos con las ONG. El ACNUR no informó a la delegación como estaba previsto en el contrato, ya que sus propios contratos con los subcontratantes no se firmaron en la forma correspondiente y los procedimientos contables utilizados por el Alto Comisionado no eran compatibles con las condiciones del contrato. Los informes de este organismo mostraron grandes discrepancias entre presupuestos (en total 3 millones de ecus) y las acciones que había acordado con la Comisión, por una parte, y las llevadas realmente a cabo, por otra. Sin embargo, ni el ACNUR ni los responsables de la ejecución de las acciones pidieron en ningún momento su aprobación a la Comisión. El problema se puede achacar en parte al hecho de que algunas ONG mezclaron fondos de la Unión con fondos del ACNUR y de otros donantes o con fondos propios, en el mismo proyecto. Hacia mediados de 1998, cuando ya se habían realizado los pagos finales, aún quedaban muchas cuestiones sin aclarar. En estas condiciones existe una falta de transparencia, tanto en lo que se refiere a los procedimientos administrativos como financieros de estos contratos como:

- a) seguimiento financiero y de las acciones por parte del ACNUR y de la Delegación;
- b) información a la Delegación y al ordenador nacional de pagos;
- c) aprobación final y el pago autorizado por el ordenador nacional y la Delegación.

En el Informe especial del Tribunal de Cuentas sobre la reconstrucción de la antigua Yugoslavia se mencionan los mismos problemas con el ACNUR a la hora de contratar, subcontratar, informar y realizar el seguimiento (1).

95. Los procedimientos de aprobación de los contratos y los pagos también difieren según se haya recurrido al FED o al presupuesto. Ello ha afectado negativamente a la transparencia en relación con el país receptor, ya que la participación del ordenador nacional de pagos en dichos procedimientos no es obligatoria en el caso de acciones financiadas con el presupuesto. A veces, pero no siempre, se transmitió toda la información al ordenador nacional.

Plazos para la transmisión de informes

96. Rara vez se recibieron los informes en el plazo previsto y con frecuencia fue necesario enviar recordatorios para obtenerlos. No obstante, en el caso de acciones de rehabilitación financiadas en el contexto de ayuda humanitaria y acuerdos de cofinanciación, la transmisión de informes, tanto financieros como sobre las acciones realizadas, resultó incluso peor. Los expedientes revisados por el Tribunal relativos a estos instrumentos en algunos países no contenían ningún informe de este tipo y, a menudo ni siquiera se habían enviado avisos o recordatorios.

97. En Angola debía finalizarse una acción concreta en marzo de 1996. La ONG no presentó un informe final hasta octubre de 1996, pero no se aceptó. El informe corregido no se presentó hasta marzo del año siguiente, es decir seis meses después. En consecuencia, el pago final se efectuó en la segunda mitad de 1997.

98. La Comisión decidió financiar un proyecto de suministro de agua (750 000 ecus) en julio de 1994. El primer informe se presentó en diciembre de 1995, después de que se hubiera ampliado el plazo de presentación. Posteriormente se solicitó, con éxito, una segunda prórroga de seis meses, hasta abril de 1996. El segundo informe se presentó en julio de 1996 y la versión final en marzo de 1997. El informe financiero no fue aceptado y se devolvió. Un año después (es decir, en marzo de 1998), aún no se había presentado el informe revisado.

99. En algunos países, las autoridades locales o nacionales participaban directamente en la ejecución, bien por su cuenta o en cooperación con otras ONG, de manera que los fondos se recibían o canalizaban a través de ellos. Evidentemente, en estos casos la transparencia y contabilidad revisten también la misma importancia. En estos países, a menudo las Delegaciones necesitaron más tiempo o más esfuerzos para obtener los informes, y en ocasiones ni siquiera los recibieron.

Controles

100. En algunos casos, en los que se sospechaban irregularidades, auditores externos llevaron a cabo controles y en 1996 dichos casos se transfirieron a la UCLAF. Al final de 1998 aún no se habían cerrado. En un caso se trataba de una ONG que había firmado un contrato con la Comisión en 1994. Tras haberse pagado un primer tramo de 183 000 ecus, el «propietario» desapareció antes de que se iniciaran las actividades. Las cuentas del contrato continúan abiertas, pero el Tribunal no tiene noticia de que se hayan tomado medidas recientemente para recuperar el importe que se había solicitado y pagado. Por lo demás se realizaron muy pocos controles, pese a que en el momento de ponerse en marcha la iniciativa especial para África se consideraron importantes y en el Reglamento (CE) n° 2258/96 se incluyera una disposición a estos efectos. En la Comisión no se pudo encontrar ningún registro o noticia global del número de controles que ésta hubiera llevado a cabo en el contexto de los programas relativos a la iniciativa especial para África. Pero aún se sabe menos de controles relativos a las ONG y demás responsables de la ejecución. En un caso, la propia ONG encargada de la realización del programa mencionó en un informe que había emprendido un control. La Delegación en cuestión no había pedido el informe, por lo que no pudo mostrar una copia cuando el Tribunal se lo solicitó. En cualquier caso, la inclusión de controles en cada uno o en la mayoría de los programas, como parte del procedimiento normal, hubiera resultado conforme a la buena gestión financiera.

(1) Apartados 3.55 y 5.7 del Informe especial n° 5/98 (DO C 241 de 31.7.1998).

101. También hubo algunos casos en Eritrea y en Somalia, donde una ONG cooperadora o la Delegación había observado que los fondos no se habían destinado a los fines previstos. Pese a saberse que el seguimiento resulta difícil, estos casos deberían tratarse conforme a pruebas adecuadas.

Seguimiento

102. La responsabilidad principal del seguimiento de los programas es de la Comisión, normalmente de sus Delegaciones.

103. En un principio, las Delegaciones no estaban correctamente equipadas para realizar el seguimiento de las acciones relativas a la iniciativa especial para África. Los procedimientos para llevar a cabo dicho seguimiento se fueron desarrollando de manera gradual en los países incluidos en dicha iniciativa, una vez que el programa ya estaba en marcha. A falta de personal de la Comisión, el seguimiento lo realizó la asistencia técnica, generalmente a través de unidades de asistencia técnica independientes, pero en ocasiones integradas en las actividades de la Delegación. En Angola, las ONG lamentaron no recibir visitas de la Delegación durante dieciocho meses, después de iniciarse las actividades.

104. Rara vez la Comisión se ocupó del seguimiento posterior de proyectos como parte habitual del procedimiento. Una excepción la constituye Eritrea, donde todos los contratos con las ONG contienen una cláusula, según la cual la ONG debe presentar a la Comisión un «informe de operaciones» en un plazo de uno o dos años.

105. En el caso de Somalia, el seguimiento corría a cargo de los asistentes técnicos de la unidad de Somalia, anexionada a la Delegación de Nairobi. Sus informes apenas se pueden considerar realmente informes de seguimiento. En ellos no se hace referencia a los objetivos específicos de los proyectos y únicamente se mencionan brevemente problemas tratados o solucionados durante las visitas.

106. En Mozambique, la Comisión planeó crear una unidad especial de coordinación y seguimiento de todas las operaciones de rehabilitación que financiaba. Ello se mencionaba en la propuesta de la Comisión al Consejo y al Parlamento en mayo de 1993. La unidad nunca se llegó a crear. En su lugar se firmaron diversos contratos de asistencia técnica para realizar el seguimiento del enorme programa incluido en la iniciativa especial para África por un valor de unos 180 millones de ecus al final de 1998. Su seguimiento nunca se documentó y en el momento de la inspección del Tribunal en septiembre de 1996 aún no se habían visitado diversos proyectos. El personal permanente de la Delegación no participaba en absoluto en el seguimiento, con excepción del personal local destinado a la contabilidad, que controlaba los informes financieros. La Comisión comentó que no era necesario documentar el seguimiento ya que los asistentes técnicos se encontraban en la propia Delegación. En el caso de Mozambique, la Comisión no siguió los progresos logrados de los proyectos financiados por el FED, sino que se concentró en los financiados por el presupuesto general.

107. En Eritrea, la Delegación de la Comisión había documentado sus actividades regulares y más bien frecuentes de seguimiento, incluidas las visitas a la mayoría de los lugares de los proyectos, a la vez que se recibían informes correctos de seguimiento elaborados por los asistentes técnicos contratados específicamente para el programa. Sin embargo, los informes elaborados por la Delegación no se transmitieron a los servicios centrales.

EVALUACIONES

108. La evaluación de los efectos de cualquier acción de desarrollo constituye un elemento esencial para garantizar la buena gestión financiera y, especialmente, una ayuda para definir futuros programas. Si los programas realizados se basan en un concepto nuevo u original, como es el caso de la iniciativa especial para África, resulta incluso más importante que las evaluaciones se inicien lo antes posible y que se tomen rápidamente las decisiones correspondientes para corregir cualquier insuficiencia o problema observado durante la evaluación. El Consejo y la Comisión reconocieron esta importancia desde un principio.

109. La falta de objetivos mensurables en muchos de los documentos de los programas dificulta las evaluaciones. Al principio, la mayoría de las propuestas de proyectos y los acuerdos financieros correspondientes no contenían una relación lógica y clara de objetivos, resultados perseguidos y actividades para lograrlos. La situación ha mejorado en estos últimos años.

110. Se han efectuado algunas evaluaciones, pero las relativas a proyectos individuales fueron realizadas por los propios organismos encargados de la ejecución o por consultores locales que únicamente se basaron en los informes relativos a los progresos sin añadirles ningún valor. Las evaluaciones generales de las acciones de rehabilitación llevadas a cabo por la Comisión sólo se prepararon en el caso de Liberia y Mozambique. De acuerdo con la Comisión, el presupuesto destinado a realizar las evaluaciones no ha resultado suficiente. La Comisión debería considerar prioritarias dichas evaluaciones y conseguir los fondos necesarios para estos efectos. Las evaluaciones llevadas a cabo hasta ahora son coherentes con los resultados de la fiscalización del Tribunal.

111. En algunos casos, aunque no siempre, en los contratos financieros se estipulan evaluaciones o revisiones a medio plazo. Pero con frecuencia, incluso cuando se exigen no se llevan a cabo. Es más, las evaluaciones realizadas normalmente no abarcan la totalidad del programa, sino únicamente alguno de los proyectos o de sus componentes, como por ejemplo contratos individuales y no el conjunto del programa, como figura en el contrato financiero. En estos casos resulta muy difícil extraer conclusiones acerca de si se han logrado los objetivos, ya que, normalmente, los indicadores de realización y las finalidades se definen para la totalidad del programa.

112. Por ejemplo, en el caso de Angola, en relación con tres programas FED estaba previsto efectuar las evaluaciones a principios de 1998. Hasta ahora no se ha presentado nada en este sentido.

Dos evaluaciones que se exigían sobre programas en Etiopía no se realizarán, según la Delegación. En Mozambique, a parte de la evaluación global (véase el apartado 110), no se ha realizado ninguna evaluación específica de ningún proyecto del programa de 180 millones de ecus.

113. Una evaluación correcta debe ser efectuada por un organismo independiente, distinto de los agentes encargados de la ejecución del programa o de la Comisión. A la hora de pedir los informes de evaluación, los auditores del Tribunal recibieron, en relación con algunos proyectos, informes elaborados por los propios responsables de la ejecución. Estos informes resultaban en general de calidad mediocre y no se centaban en los problemas.

114. En algunas casos, las evaluaciones se encargaron a consultores externos locales. En teoría debería recurrirse a los consultores locales, siempre que estos estén suficientemente capacitados, ya que resultan menos caros y en principio se puede suponer que conocen mejor el entorno local. En Etiopía se encargó a una empresa consultora local la evaluación de una serie de proyectos en el contexto de un programa. Sin embargo, esta evaluación se limitó a repetir las conclusiones plasmadas por los propios responsables de la ejecución del programa en los informes finales de realización. En consecuencia, no contribuyeron a la realización de mejoras futuras en la ejecución de proyectos similares o en la labor del encargado de la evaluación.

CONCLUSIÓN

Concepto

115. Las actividades de rehabilitación en el contexto del concepto de la iniciativa especial para África debían ante todo y esencialmente constituir un eslabón sólido en la cadena entre las acciones de emergencia y las actividades de desarrollo a largo plazo. Sin embargo no se fijaron criterios claros para definir qué se considera «ayuda a la rehabilitación», como forma distinta de la ayuda de emergencia, y no se crearon estructuras de gestión apropiadas para este tipo de ayuda (véanse los apartados 1 a 4).

116. En la práctica, un número importante de acciones de rehabilitación no se distinguieron de la ayuda humanitaria y, en muchos casos, se prosiguió con las acciones relativas a la ayuda de emergencia, denominándolas programas de rehabilitación. Teniendo en cuenta el hecho de que dentro de la Comisión otros servicios se encargaron de las acciones de rehabilitación, hubiera resultado útil disponer de documentación completa sobre las acciones anteriores. Sin embargo, en ninguno de los países pudo proporcionarse este tipo de documentación (véase el apartado 9).

117. La estructura financiera debería adaptarse a las necesidades del programa. No existe coherencia entre las diferentes fuentes de financiación, es decir el presupuesto general y el FED. Los reglamentos básicos aplicables en materia de financiación y legislación

son diferentes y los beneficiarios del FED disponen de competencias mucho más importantes que los beneficiarios del presupuesto general. Las normas relacionadas con la contratación y otros procedimientos como la información varían en gran medida y las estructuras organizativas dentro de la Comisión son distintas. En estas condiciones, la combinación de recursos del presupuesto y del FED no resulta efectiva (véanse los apartados 10 y 11).

Identificación y coordinación

118. La Comisión seleccionó países que no reunían las condiciones mínimas de estabilidad y seguridad o no contaban con un Gobierno con poder legítimo, para la ayuda a la rehabilitación (por ejemplo, Angola, el Congo y Somalia). En estas situaciones no existía una base para desarrollar las actividades de rehabilitación (véanse los apartados 16 a 30).

119. La presión política para iniciar los proyectos y los pagos con celeridad redujo tanto la efectividad de la fase de planificación que resultó incluso contraproducente en términos de objetivos de ejecución rápida. La Comisión debería haber mantenido las acciones de ayuda de emergencia hasta que el entorno resultara más favorable (véanse los apartados 31 a 36).

120. La coordinación entre la Comisión y otros donantes se limitó a los intercambios de información (véanse los apartados 37 a 41). Si bien el problema, en cierta medida, escapa al control de la Comisión, esta institución debería haber creado y afianzado la coordinación entre sus propios servicios. En la práctica, cada servicio dentro de la Comisión participó en la ayuda de rehabilitación concentrándose únicamente en las acciones de las que era directamente responsable (véanse los apartados 42 a 46).

Planificación y seguimiento

121. La planificación general inicial de la Comisión carecía de transparencia y no se basaba en un análisis profundo de las necesidades. Con frecuencia los contratos con los demás participantes se prorrogaron sin una evaluación adecuada de la situación financiera y de la necesidad de ampliar las actividades (véanse los apartados 12 a 15).

122. En particular, en el caso de los proyectos aprobados inicialmente, no resulta posible comprobar si los programas se han basado en un análisis de los auténticos requisitos para acceder a la rehabilitación. A menudo los proyectos se basaban en actividades ya existentes, por ejemplo de las ONG activas en una región, en un sector particular. En estas condiciones probablemente se obtengan resultados fragmentarios e incoherentes (véanse los apartados 55 a 63).

123. La presión de los plazos para presentar las propuestas de proyectos impidió realmente la participación de las autoridades locales y los beneficiarios. Ello dio lugar a inversiones muy inseguras (véanse los apartados 56 a 73).

124. El seguimiento y la información no resultaron adecuados. En particular, la Comisión no elaboró con regularidad informes completos para el Parlamento Europeo y el Consejo sobre la ayuda canalizada a través del presupuesto ni a través del FED. En general, se carecía de información sobre las acciones, lo que permitió, únicamente hasta cierto punto, un seguimiento adecuado (véanse los apartados 90 a 95). Tampoco las Delegaciones disponían de personal adecuado para realizar el seguimiento de las actividades (véanse los apartados 102 a 107).

125. La falta de instrucciones sobre la elaboración de la información y la carencia de seguimiento por parte de la Comisión permitieron que una serie de ONG presentaran acciones sin objetivos claros ni grupos beneficiarios definidos (véanse los apartados 59 a 61). Los informes de las ONG se caracterizaban normalmente por su retraso y, con frecuencia, por una calidad tan mediocre que resultó muy difícil averiguar qué se había logrado y a qué coste (véanse los apartados 96 a 98).

Ejecución y rendición de cuentas

126. El objetivo del programa de rehabilitación consistiría en una ayuda temporal, cuyas acciones se ejecutaran rápidamente. En la práctica, el programa se ha convertido en casi permanente y las acciones requieren mucho más tiempo del previsto. A menudo no fue posible distinguir estas acciones de los programas de desarrollo tradicionales.

127. Algunas acciones se retrasaron debido a las dificultades para contratar personal local adecuado (véase el apartado 72). La ejecución de las acciones resultó premiosa, en parte debido a los lentos procedimientos de pago y de toma de decisiones en Bruselas (véanse los apartados 77, 78 y 84).

128. La elaboración de informes financieros resultó escasa y no existió un seguimiento financiero permanente. La Comisión no pudo presentar una descripción completa de la situación financiera de las acciones de rehabilitación financiadas a través del FED y del presupuesto general (véanse los apartados 12 a 15).

Resultados

129. Una serie de acciones de rehabilitación dieron resultado, como la construcción o reparación de carreteras, escuelas, centros sanitarios y suministro de agua. Pero no se dispone de información sobre los efectos globales de las actividades de rehabilitación, tanto en relación con el programa como en el nivel nacional y, con frecuencia, no fue posible averiguar hasta qué punto se habían logrado los objetivos de las acciones individuales (véanse los apartados 74 y 75).

130. En relación con los beneficiarios, el requisito mínimo para la viabilidad de las acciones consiste en la existencia de un marco institucional efectivo. En el contexto de la rehabilitación deberá concederse mayor prioridad a la creación de capacidades e instituciones de la concedida hasta ahora.

131. Basándose en las experiencias del programa de rehabilitación, la Comisión debería llevar a cabo una evaluación profunda de ello. Una evaluación así debería incluir todas las fases del programa, es decir, la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación, así como la coordinación de las acciones, teniendo en cuenta las experiencias positivas del programa en Liberia. Resultaría útil reconsiderar el concepto de rehabilitación como un programa y sustituirlo por programas globales individuales para cada país sobre la base de análisis profundos de las circunstancias específicas en cada país tras una situación de crisis.

El presente Informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en su reunión de 26 y 27 de enero de 2000.

Por el Tribunal de Cuentas

Jan O. KARLSSON

Presidente

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

La Comisión interpreta la Comunicación de 1993 [COM(93) 204 final] como una fase importante de la experiencia en desarrollo de la política y las acciones que se llevan a cabo en este campo, que hace hincapié en la flexibilidad y el realismo y no establece un «mecanismo» dotado de una cantidad determinada ni fija una lista de países que deben cubrirse (simplemente da algunos ejemplos).

La tasa de desembolso tras cinco años de intervención da la impresión de ser relativamente baja, aunque sólo a primera vista. En efecto, este hecho debería relativizarse, habida cuenta de las condiciones especialmente difíciles en que se desarrollan las intervenciones en los países en rehabilitación, que salen de crisis duraderas y muy profundas. Deberían también tomarse en consideración otros factores, a saber: el ritmo de los compromisos —y su concentración en determinados países de «riesgo»—, la tendencia a la aceleración de las tasas de desembolso así como los índices generalmente alcanzados para el conjunto de los instrumentos de ayuda al desarrollo.

Por otro lado, es cierto, aunque normal, que las acciones se inician cuando aún no se cumple la condición de estabilidad relativa. Según se indica en la Comunicación de 1995 sobre la vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (VARD) y en evaluaciones de la Comisión y otros donantes, no se trata de un *continuum* lineal, sino de un *contiguuum*; un país puede tener distintas regiones en etapas distintas de este *contiguuum*, y la estabilidad política y militar de estas regiones puede cambiar. El planteamiento de la Comisión ha sido decidir la ejecución de un proyecto cuando la región tiene una «estabilidad relativa». Los fondos de rehabilitación deben consolidar la paz, pero no existen garantías de que la paz, una vez conseguida, continúe; es posible que se reanude la guerra. La Comisión no cree que se debería haber concedido ayuda de urgencia en vez de rehabilitación, en especial si se tiene en cuenta que la puesta en práctica de la ayuda de emergencia es relativamente costosa.

El valor de las asignaciones concedidas para la rehabilitación presupuestaria en favor de los países ACP, por término medio 40 millones de euros anuales, no permitía evidentemente responder a todas las necesidades de las poblaciones afectadas. Apoyándose en las Conclusiones del Consejo de 2 de diciembre de 1993, a partir del ejercicio presupuestario iniciado en enero de 1995, el objetivo de la programación de principios de año de los créditos presupuestarios ha sido responder, para una serie de países, a necesidades de sectores determinados como prioritarios, a su vez teniendo en cuenta las otras fuentes de financiación disponibles (programas indicativos nacionales, artículo 255 del Cuarto Convenio de Lomé). Tras la aprobación del Reglamento (CE) n.º 2258/96 del Consejo, de 22 de noviembre de 1996 (1), en virtud de las disposiciones de su artículo 8 se formalizó la práctica anterior, mediante la presentación a los Estados miembros reunidos en un Comité mixto de las orientaciones generales que habían de guiar las acciones financiadas durante el ejercicio presupuestario en cuestión, y se examinaron los principios generales de la rehabilitación, los países beneficiarios y los sectores de intervención prioritarios. En este marco, y de acuerdo con las cláusulas de los textos, se tomó en consideración el papel específico de la rehabilitación, es decir, sustituir progresivamente la ayuda humanitaria y actuar teniendo en cuenta, en la medida de lo posible, un nivel mínimo de seguridad. Ha habido por consiguiente una programación, coordinación y definición periódicas del campo de acción de la «rehabilitación presupuestaria» (2).

La estrecha coordinación de la aplicación de la «rehabilitación presupuestaria» entre los servicios centrales está a cargo de una unidad que, entre otras actividades, desde octubre de 1995 es responsable de la programación y la preparación de las decisiones que han de tomarse tras la presentación de las propuestas de los socios operativos transmitidas por los servicios geográficos y las delegaciones. Dado el papel central que los servicios geográficos de la sede y las delegaciones desempeñan en la programación y la transmisión de los proyectos y programas, se puede comprobar la coordinación existente entre las distintas fuentes de financiación disponibles. También ha habido una coordinación muy estrecha con ECHO (Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea).

Casi todas las intervenciones de «rehabilitación presupuestaria» fueron efectuadas por ONG (organizaciones no gubernamentales) y los proyectos financiados se han ceñido a un presupuesto detallado y a objetivos concretos. Las condiciones de los contratos por los que se regulan estas operaciones incluían la presentación de informes, en especial con motivo de las solicitudes de pago de los tramos financieros y de los saldos. Además, se estableció una asistencia técnica específica en varios países beneficiarios de los fondos en cuestión para

(1) DO L 306 de 28.11.1996, p. 1.

(2) APT Consult, Phase I, Desk Review Report-Final (4 de mayo de 1998), página xxi.

garantizar un seguimiento preciso, *in situ*, de la ejecución de los proyectos y programas, que ha sido objeto de informes regulares. Sin embargo, la Comisión toma nota y comparte la opinión del Tribunal por lo que se refiere a la falta de personal, principalmente en las delegaciones, que dificultó el seguimiento de las operaciones.

La Comisión creó un grupo operativo (*task force*) para examinar los resultados obtenidos desde 1996 en materia de vinculación entre la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo, con el fin de definir las modalidades de un enfoque integrado reforzado para responder a las situaciones de crisis y de «postcrisis».

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

4. La capacidad de absorción de la ayuda por los países en vías de desarrollo es un problema general y reconocido, que aún se agudiza más en los países en rehabilitación, a causa de la destrucción y la desintegración sufridas. Las condiciones de intervención en estos países son, pues, especialmente difíciles, puesto que las necesidades son muy importantes y a veces urgentes, y la aplicación de los medios de respuesta es más difícil. Esta realidad, comprobada por los socios de la Comisión, se traduce en un alargamiento del período de aplicación y repercute en los indicadores financieros. No obstante, los resultados financieros específicos de las acciones de rehabilitación no son globalmente desfavorables si se comparan con las tasas de desembolso globales de la ayuda. Se puede añadir que durante este período hubo un ascenso continuo de los desembolsos en este ámbito y que el ritmo de aplicación ha sido más sostenido en la «rehabilitación presupuestaria» ejecutada por las organizaciones no gubernamentales como respuesta a necesidades básicas prioritarias de las poblaciones afectadas (salud, acceso al agua, educación). Ello es una consecuencia del esfuerzo real y específico llevado a cabo en la aplicación de este tipo de asistencia.

CONTEXTO

Concepto

7. La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (1), la Resolución del Parlamento mencionada por el Tribunal y las Conclusiones adoptadas por el Consejo de Ministros el 2 de diciembre de 1993 sobre la ayuda a la rehabilitación, constituyen una base sólida para la aplicación este tipo de asistencia.

9. Los grupos operativos creados, por país y/o sectores, han permitido analizar conjuntamente las situaciones complejas y cambiantes de los países en cuestión, y garantizar así una programación y una coordinación más estrechas dentro de un enfoque

global. Así, la «entrega-relevo» de varios proyectos y programas entre ECHO y la Dirección General de Desarrollo constituye solamente un aspecto del trabajo efectuado conjuntamente.

Marco legal

10. Cuando la coordinación es estrecha, el hecho de que existan varios Reglamentos de aplicación de la ayuda humanitaria y la rehabilitación no impide una ejecución eficaz de la ayuda. Por otra parte, bajo la nueva Comisión, estos dos campos ha quedado bajo la responsabilidad de un solo Comisario.

11. La Comisión desea hacer una presentación más detallada del proceso continuo que de mayo de 1993 a noviembre de 1996, a su iniciativa, llevó a las distintas instancias comunitarias a profundizar en el concepto de rehabilitación y a determinar sus modalidades de ejecución teniendo en cuenta las distintas fuentes financieras cuya aplicación simultánea dependía de la Comisión.

El artículo 257 de la sección 6 —Ayudas de emergencia— del Cuarto Convenio de Lomé (1990-1995), prevé la posibilidad de que se financie la rehabilitación en los países ACP (África, Caribe y Pacífico/African, Caribbean and Pacific) con cargo a distintas fuentes de financiación del Primer Protocolo financiero; la aplicación de los proyectos y programas se ha de llevar a cabo siguiendo los principios y normas del FED (Fondo Europeo de Desarrollo).

En mayo de 1993 la Comisión presentó una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo con objeto de hacer frente de manera coherente a las necesidades de rehabilitación que también existían fuera de la zona ACP.

Junto a la Resolución del Parlamento Europeo, las Conclusiones del Consejo de diciembre de 1993 sirven de marco para la aplicación de las primeras acciones de rehabilitación financiadas con cargo a la línea presupuestaria (B7-5 0 7 6) consignada en el presupuesto general de las Comunidades Europeas para 1994, y completan el ya existente para las financiadas con cargo a los fondos del FED.

A mediados de 1995 la Comisión presentó una propuesta de Reglamento del Consejo sobre acciones de rehabilitación y recons-

(1) COM(93) 204 final de 12 de mayo de 1993.

trucción en favor de los países en vías de desarrollo ⁽¹⁾, que dará lugar a un primer dictamen del Parlamento Europeo con fecha de 15 de diciembre de 1995 y a una Posición común el 29 de enero de 1996. Después del segundo dictamen del Parlamento Europeo, el 21 de mayo de 1996, el Reglamento se adoptará finalmente el 22 de noviembre de 1996.

Mientras tanto, para favorecer un enfoque global, la Comisión presentó una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los vínculos entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD) ⁽²⁾, que llevó a las conclusiones del Consejo de 28 de mayo de 1996 y al dictamen del Parlamento Europeo de 21 de febrero de 1997. Una de sus principales consecuencias fue la creación de grupos operativos.

En tal contexto, es difícil considerar que no han existido elementos de coherencia en el enfoque de la rehabilitación, tanto para los fondos del FED como para los créditos presupuestarios, cuyo carácter complementario se ha mencionado en sucesivas ocasiones. Por el contrario es cierto, y ello desde el lanzamiento de la iniciativa especial para África, que la rehabilitación no se ha considerado un instrumento nuevo único, sino la utilización flexible y coordinada de distintos instrumentos ya disponibles, cuyos elementos de coherencia se han ido precisando poco a poco como se ha mencionado.

Recursos financieros

14. A este respecto conviene, sin embargo, tener en cuenta que se ha reconocido explícitamente la necesidad de intervenciones muy rápidas —véase el apartado 7 de las Conclusiones del Consejo de 2 de diciembre de 1993. Conviene también tener en cuenta, además de la importancia de las necesidades, la dificultad de su aplicación concreta que da lugar a retrasos e imprevistos, así como la evolución a veces imprevista de las situaciones que exige una adaptación de las acciones.

15. Los países ACP en fase de rehabilitación han podido disponer de fuentes financieras específicas cuya utilización se justifica por las necesidades de poblaciones especialmente afectadas, que acogen a refugiados, desplazados o repatriados, situación contemplada en el artículo 255 del Cuarto Convenio de Lomé, por ejemplo. Han podido también disponer de financiaciones adicionales, con cargo al presupuesto general de las Comunidades Europeas, aprobado por la Autoridad Presupuestaria a tenor de lo dispuesto en la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de noviembre de 1993 ⁽³⁾ que destaca la amplitud de las necesidades de ayuda a la rehabilitación y considera deseable la creación de un marco específico dotado con medios financieros importantes para hacer frente a estas necesidades.

Los fondos de los programas indicativos nacionales (PIN) no siguen los mismos criterios y modalidades de ejecución que los créditos presupuestarios que se administran de manera más autó-

noma. Desde el punto de vista de la programación de los fondos, la naturaleza de las acciones previstas ha desempeñado un papel importante. En efecto, conviene destacar que los créditos presupuestarios se han utilizado esencialmente a través de organizaciones no gubernamentales para intervenciones rápidas en sectores de base prioritarios para las poblaciones afectadas, permitiendo que, cuando ello era posible desde el punto de vista político, los fondos eventualmente disponibles de los programas indicativos nacionales financiaran otros tipos de proyectos y programas, en especial en el ámbito de la reanudación del desarrollo.

PROGRAMACIÓN GLOBAL

Criterios

19. La Comisión opina que los criterios de acceso de los países a la financiación de la rehabilitación se recogen en dos documentos principales: el apartado 6 de las Conclusiones del Consejo de 2 de diciembre de 1993 y el Reglamento (CE) n° 2258/96 del Consejo, de 22 de noviembre de 1996. Ambos textos incluyen el criterio de «un nivel mínimo de seguridad», que se combina con fórmulas tales como «con la flexibilidad necesaria» y «en la medida de lo posible». De este modo, se reconcilia la necesidad de acciones rápidas y se reanuda al mismo tiempo las operaciones humanitarias sabiendo que el proceso complejo de salida de la crisis, la rehabilitación y la reanudación del desarrollo no es ni lineal en el tiempo ni uniforme en el espacio. Algunos períodos o regiones son estables, otros problemáticos y a veces alternativamente; de ahí que la flexibilidad contemplada en los textos trate además de dar respuesta a necesidades prioritarias de las poblaciones afectadas.

Además, los criterios de acceso de los países a la rehabilitación, así como las intervenciones que deben financiarse se han establecido en estrecha colaboración con el Consejo, a través del Comité Mixto, el Comité del FED y la información *ex-ante*.

Por último, más concretamente por lo que se refiere a la rehabilitación presupuestaria, la aplicación llevada a cabo por organizaciones no gubernamentales en condiciones muy difíciles y a veces peligrosas, ha permitido mantener un apoyo a poblaciones terriblemente afectadas. Ello ha conducido efectivamente a la suspensión o a la interrupción de algunos proyectos —globalmente poco numerosos— contrapartida real a una actitud que no podía ser, en este ámbito, la de la abstención.

Somalia

20. Al acuerdo de Addis Abeba de marzo de 1993 entre los líderes somalíes de las facciones fue seguido por la declaración de Addis Abeba de 1 de diciembre de 1993, suscrita por toda la comunidad de ayuda internacional (Gobiernos, organismos de la ONU y ONG internacionales) así como los representantes de las

⁽¹⁾ COM(95) 291 final de 26 de junio de 1995.

⁽²⁾ COM(96) 153 final de 30 de abril de 1996.

⁽³⁾ DO C 329 de 6.12.1993, p. 77.

diversas regiones de Somalia. Esta declaración perfila una estrategia de las actividades de reconstrucción y rehabilitación para Somalia, basadas en la situación existente, es decir, la ausencia de un Gobierno central; posteriormente, esta estrategia se conoce como el planteamiento de los dividendos de la paz. La CE sigue este planteamiento desde mediados de 1994 en que empieza el primer programa de la rehabilitación. La comunidad de ayuda internacional está convencida de que para no abandonar a Somalia no hay actualmente otra alternativa a esta estrategia.

21. Cuando el organismo de coordinación de la ayuda a Somalia especificó que la región de Shebell podía optar a la ayuda, las actividades de la CE en la región habían aumentado considerablemente. Entonces no era previsible la degradación de la situación en la región debida a los conflictos entre diferentes clanes que tuvieron lugar posteriormente. Independientemente de los problemas que llevaron a parar los proyectos de infraestructura, puede considerarse que las inversiones hechas son básicamente útiles. La suspensión de cinco proyectos en el sector sanitario durante el período 1994-1998 tuvo lugar como reacción a los cambios de la situación en cuanto a seguridad. De hecho, como se ha mencionado, solamente un proyecto se cerró prematuramente mientras que en los demás casos se reanudaron una vez introducidas algunas mejoras.

Angola

22. A pesar de las dificultades de aplicación del Protocolo de Lusaka firmado en noviembre de 1994, Angola vivió hasta 1998 un período de «ni guerra, ni paz», durante el cual la comunidad internacional apoyó al país en una perspectiva de establecimiento de la paz y la reconciliación nacional. En este período, la Comisión siguió concediendo ayuda de emergencia al país. Al mismo tiempo, con el fin de apoyar este proceso de reconciliación, la comunidad internacional se comprometió durante la Mesa Redonda de Bruselas (1995) a apoyar las obras de reconstrucción del país. Las ayudas a la rehabilitación de la Comisión se insertan en este contexto.

República Democrática del Congo (antiguo Zaire)

23-24. La Comisión no comparte la observación del Tribunal con respecto a la conveniencia de poner en marcha programas de rehabilitación en la RDC. Es cierto que en su documento COM(93) 204, la Comisión preconizaba un compromiso político y la reactivación del proceso de transición. Este documento confirma el análisis que en enero de 1992 llevó a la Comunidad y a sus Estados miembros a suspender sus programas de cooperación, a excepción de la ayuda humanitaria. En su declaración de 27 de julio de 1994, la Unión Europea tomaba nota del cambio de dirección que representaba la instalación del Gobierno de Kengo y de la nueva asamblea (Alto Consejo de la República-Parlamento de Transición: ACNUR-PT).

En espera de que existan las condiciones para reanudar una cooperación al desarrollo de tipo clásico, la Comisión ha financiado programas destinados a mejorar las condiciones de vida de

la población. Esta secuencia «ayuda humanitaria-rehabilitación-cooperación al desarrollo», cuya elaboración parece correcta, se interrumpió parcialmente a causa del conflicto surgido al este del país a final de 1996 y que se extendió en 1997. Ahora bien, el conflicto que llevó al poder al Presidente Kabila no estaba previsto ni era previsible.

25. La decisión alcanzada fue la de completar y empezar los programas ya decididos. La llegada de un nuevo poder no comprometía *a priori* la posibilidad de una transición y las necesidades de las poblaciones así como las condiciones de aplicación de los proyectos de rehabilitación que eran las mismas. El abandono de estos proyectos en este contexto habría sido más criticable.

26. El programa de preparación de las elecciones (PAPE) a que hace referencia el Tribunal no ha implicado gasto alguno y el compromiso se cerró en su totalidad.

Este programa preveía participar en un censo de la población, herramienta esencial para la preparación de las elecciones previstas por el Gobierno de Kengo y también para preparar programas de rehabilitación y desarrollo más amplios, fundamentados en el análisis de las necesidades prioritarias de una población cuyo número y localización todavía no se conocen con precisión.

Una vez que se vio claramente que la perspectiva de las elecciones se alejaba bajo las nuevas autoridades, se cerró el compromiso sin haber gastado un solo euro, en paralelo con el cierre del compromiso con cargo a la línea presupuestaria PESC relativa a la creación de una unidad electoral europea de seguimiento y observación de las elecciones y de su preparación. La Comisión precisa que las elecciones no estaban previstas especialmente después del cambio de poder, sino para apoyar un cambio de poder democrático; el programa se decidió en la época del Gobierno de Kengo que por su parte había previsto una financiación de alrededor de 150 millones de dólares estadounidenses y esperaba contribuciones de las Naciones Unidas. El programa de la Comisión era pues complementario a estos compromisos y se mantuvo abierto ya que el nuevo Presidente había prometido la celebración de elecciones en los dos años siguientes a su toma de poder.

La Comisión opina que la complementariedad entre los distintos recursos disponibles (FED y presupuesto) así como una estrecha coordinación con los otros proveedores de fondos es necesaria más que nunca en este tipo de operaciones.

Ruanda/Liberia

27. La Comisión opina que la ayuda a la rehabilitación en el caso de Ruanda era totalmente adecuada.

Aunque mantenía la ayuda humanitaria, la Comisión consideró que ésta no permitía responder plenamente a las necesidades de

la población traumatizada por el genocidio y juzgó necesario comenzar lo más rápidamente posible las acciones de reconstrucción de las infraestructuras destruidas y de reactivación de la economía con el fin de contribuir a la reconciliación nacional.

Estos tipos de acción no se pueden emprender con cargo a la ayuda humanitaria, que no puede financiar, por ejemplo, infraestructuras importantes.

La lógica y la necesidad de vincular la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo no excluyen la existencia concomitante de los tres tipos de intervención en un país determinado.

28. El éxito de las operaciones en Liberia también ha sido confirmado recientemente por dos informes de evaluación independientes, que llegaron entre otras a las siguientes conclusiones:

- Los objetivos, los resultados y el impacto de las actividades de rehabilitación han sido altamente coherentes con los objetivos de la Unión Europea y han mejorado la complementariedad de todas las iniciativas de la Unión Europea y de la Comisión ⁽¹⁾.
- La Comisión Europea ha demostrado que operacionalmente es mucho más eficaz de lo que generalmente se cree ⁽²⁾.
- La influencia que la CE ha tenido ha sido significativa tanto en el proceso de paz como en la primera etapa de recuperación de la guerra civil ⁽³⁾.
- Desde la realización de esta evaluación la Comisión ha continuado desempeñando el papel de donante principal en Liberia, a través de la aplicación del 2º programa de rehabilitación. La comunidad de donantes acepta este papel ⁽⁴⁾.

Etiopía

29 y 30. Esta limitación que figuraba como propuesta en la Comunicación de la Comisión no se reflejó en las Conclusiones del Consejo de 2 de diciembre de 1993. No figura tampoco en el Reglamento relativo a la «rehabilitación presupuestaria». La observación hecha en el apoyo de la Comisión al SIA ha de considerarse en el contexto apropiado. A partir de 1991 en adelante la Comisión ha financiado un gran número de «medidas de urgencia» a favor de las víctimas de la guerra, la sequía y el hambre. El «proyecto social de rehabilitación», que empezó en 1994 tras la ayuda de emergencia concedida previamente, formaba parte del *continuum*. Asimismo, hay que recordar que después de que Eritrea se convirtiera en Estado, se transfirieron 20 millones de euros de los fondos etíopes del FED a este país para financiar actividades similares en las regiones que previamente habían pertenecido a Etiopía. Los datos disponibles muestran que se han utilizado

14 834 739 euros para financiar proyectos en el contexto del programa social de la rehabilitación para Etiopía. Esta cantidad se compone de: FED, 2,7 millones de euros; artículo 255, 4, 1 millones de euros; línea B7-6 4 1 0/5 0 7 6, 8,0 millones de euros.

El período 1994-1999 en Haití se caracteriza por una crisis política e institucional. En este contexto, tan importante era apoyar los esfuerzos de rehabilitación después del período de embargo como mantener la economía bajo control para evitar que a la crisis política y social se añadiera otra crisis a causa de la inestabilidad y la degradación del entorno económico y financiero. En esta estrategia se inscriben la financiación de los programas de ajuste y las acciones y programas de rehabilitación.

El *continuum* emergencia-rehabilitación-desarrollo no implica una sucesión en el tiempo sino más bien la complementariedad entre estos instrumentos. En el caso de Haití en especial, la estrategia de desarrollo debía y debe aún incluir acciones urgentes o de rehabilitación. Lo que se busca es la coherencia entre las acciones de refuerzo y descentralización del Estado a través de la ayuda presupuestaria y las acciones de rehabilitación y estructuración de la sociedad civil.

Consideraciones sobre el proceso de la programación

33. Puede suceder que la planificación presupuestaria de la Comisión que tiene que aplicar el reglamento existente no coincida con el ritmo de la preparación del proyecto por las ONG. Por regla general las ONG conocen los plazos con la antelación suficiente, pero no siempre los respetan. Siempre que es posible, se les da una última oportunidad para que cumplan un determinado plazo a punto de expirar, pero a veces puede ser una cuestión de días.

34. La Comisión desea destacar que en el marco del Reglamento (CE) n° 2258/96, tiene lugar un intercambio de opiniones sobre las orientaciones generales para las acciones que van a realizarse el año siguiente en un Comité mixto específico de los Estados miembros. Además la Comisión recuerda que todo proyecto de rehabilitación por un valor superior a 2 millones de euros es objeto de una propuesta de financiación detallada para dictamen del Comité del FED, momento en que se puede reexaminar el contexto del proyecto o programa de rehabilitación.

36. El ACNUR cuenta con una presencia en Mozambique, un equipo numeroso, buena logística y representación en los distritos. Por consiguiente, su posición era mucho mejor que la de la Delegación para seleccionar y supervisar los subproyectos. El ACNUR llevó a cabo su operación a través de filiales provinciales autónomas, a las que se les asignaron fondos de acuerdo con la disponibilidad y las necesidades; a su vez éstas contrataron asociados de las ONG. Cuenta con un sistema administrativo mucho más flexible que el de la CE, lo cual permite el desembolso rápido de fondos y la modificación de las operaciones del proyecto.

⁽¹⁾ Evaluación de la ejecución de las líneas presupuestarias (...) B7-6 4 1 0 «Rehabilitación de todos los países en vías de desarrollo, Sección ACP - Ejercicios presupuestarios 1994-1995-1996-1997, Informe sobre Liberia»; APt Consult, RU, p. 5.

⁽²⁾ Obra citada, p. 6.

⁽³⁾ Evaluación de la ayuda de la Unión Europea sobre el terreno; estudio de caso n° 5: Liberia; Asesoramiento sobre desarrollo de la inversión, Francia, agosto de 1998, p. 1.

⁽⁴⁾ Obra citada.

Dadas esas ventajas comparativas, ha valido la pena participar en la financiación del programa global del ACNUR sin necesidad de destinar una cantidad precisa de los fondos comunitarios a proyectos individuales. Otros Estados miembros tenían una relación similar con el ACNUR. Otra ventaja adicional es que todo ello deja libre a la dirección de la Delegación para dedicarse a otras tareas.

En este marco, el ACNUR utilizó los fondos comunitarios como contribución a su plan de trabajo global.

Desde octubre de 1995 en adelante el ACNUR ha identificado proyectos para su financiación comunitaria específica con arreglo al programa del artículo 255 (7 ACP 080). Sin embargo, el programa no se aprobó hasta marzo de 1996, por lo que bien se cancelaron estos proyectos o se buscaron otros donantes.

Coordinación

Coordinación de los proveedores de fondos

37. La Comisión ha aplicado, en particular para «la rehabilitación presupuestaria», los distintos medios de garantizar una coordinación tanto en los servicios centrales como en las Delegaciones con los socios que intervenían en el proceso de rehabilitación, en especial las ONG. También con ECHO, a la que se ha informado oficial y previamente de todas las intervenciones previstas a partir de 1994; asimismo, con los Estados miembros, consultados en el Comité mixto establecido por el Reglamento (CE) n° 2258/96 sobre las orientaciones generales e informados *ex-ante* y *ex-post* de todos los proyectos. Por otro lado, se han establecido grupos operativos para algunos países y/o sectores de intervención.

La Comisión opina que la coordinación ha sido suficiente, lo que ha permitido evitar las duplicaciones en la aplicación de los fondos.

38. No existen indicios de interés decreciente de los donantes en el organismo de coordinación de la ayuda de Somalia (SACB), cuya tarea específica es asegurar el máximo de armonización de los sistemas operativos y las metodologías utilizados por los organismos de ejecución, que a su vez son prácticamente todos miembros del SACB, así como los donantes y los organismos de la ONU. Por otra parte, se ha registrado una cierta disminución del interés de los donantes por Somalia como reacción a la ausencia de progresos en el restablecimiento de la paz y el orden en el país.

39 y 40. La Comisión toma nota de la observación del Tribunal de Cuentas que, no obstante, pone en perspectiva con la observación introductoria: «Considerando que el contenido de la coordinación en cierta medida escapa al control de la Comisión [...]».

41. Las modalidades de la financiación de las organizaciones internacionales de la «familia de las Naciones Unidas» han sido

durante mucho tiempo objeto de una serie de debates, en particular sobre el punto relativo al control de los fondos por organismos de control exteriores. Durante el período en cuestión, en el marco de las acciones de rehabilitación financiadas con cargo al presupuesto general de las Comunidades pero sobre todo al artículo 255 del Cuarto Convenio de Lomé, la Comisión ha apoyado el papel del ACNUR financiando varios proyectos o programas de este organismo, con objetivos específicos y presupuestos determinados, algunos fundamentados en una «entrega-relevé» de las intervenciones en el momento de la retirada programada de este organismo.

Coordinación dentro de la Comisión

42. La coordinación ha tenido lugar en las Delegaciones para la programación de la rehabilitación presupuestaria que se efectúa teniendo en cuenta las otras intervenciones previstas que van a realizarse en el ámbito de la rehabilitación y la ayuda humanitaria.

En los servicios centrales tiene lugar otro tipo de coordinación por medio de los responsables geográficos que garantizan la aplicación del conjunto de la política de desarrollo.

Esta coordinación se efectúa en el marco de la elección de los sectores prioritarios y en la instrucción de los proyectos.

Por lo que se refiere a la coordinación con ECHO se presentan todos los proyectos de la rehabilitación presupuestaria para el visto bueno de este servicio.

A partir de 1996 los Task Forces han sistematizado esta coordinación.

43. Desde el principio, y de acuerdo con la Delegación de la Unión Europea, el seguimiento técnico ha estado a cargo de la unidad técnica de rehabilitación del FED y el seguimiento financiero a cargo de la sede y la Delegación. En el informe anual 1995-1996 ya se menciona la contratación de un asistente técnico; los procedimientos de contratación han sido más largos de lo previsto.

44. El informe de evaluación mencionado en este apartado se refiere globalmente al artículo 255 del Convenio de Lomé, con Angola como uno de los casos estudiados. La coordinación y complementariedad entre la DG VIII y ECHO estaban garantizadas en primer lugar por una programación conjunta de las financiaciones de los proyectos de las ONG en el ámbito sanitario (ámbito apoyado prioritariamente por ECHO). A finales de 1996 se realizó un estudio a tal efecto. La coordinación y complementariedad están garantizadas también por el trabajo del grupo operativo LRRD establecido en Luanda y por las reuniones de coordinación celebradas en los servicios centrales.

45. En julio de 1999 se creó un grupo operativo interservicios que agrupaba a las distintas DG RELEX que tenían por objetivo la racionalización de las líneas presupuestarias y la simplificación de los métodos.

Recursos humanos

48. Los recursos humanos y el volumen y la financiación de los proyectos son solamente dos de los elementos de una ecuación en la que existen otras variables cruciales como el grado de experiencia y la familiarización con el concepto y el instrumento financiero, la capacidad y el nivel de propiedad de la administración nacional, la organización correspondiente o la sociedad civil.

En la situación predominante durante el período de rehabilitación en Mozambique, el instrumento y el concepto eran nuevos, la sociedad local y civil inexistentes y los recursos disponibles abundantes. En este contexto, la Delegación ha reconocido con regularidad que la eficacia del programa de rehabilitación de la Comisión estaba comprometida en gran parte por la falta de recursos humanos para poder gestionar un programa complejo y difuso.

La gestión del programa estuvo a cargo de un asesor, con la ayuda, alternativamente, de uno o dos asistentes técnicos expatriados; puesto que el concepto de rehabilitación era nuevo, el personal no contaba con experiencia previa ni se podía esperar que tuviera una amplia gama de conocimientos profesionales. En estas circunstancias, el desequilibrio entre la magnitud de los recursos financieros y el personal para gestionarlos fue uno de los factores que contribuyeron a que el programa estuviera orientado por la demanda, sin que existiera una estrategia claramente articulada.

Dada la coyuntura, no era fácil que la Delegación emprendiera un análisis institucional y circunstancial más riguroso para el conjunto de la intervención y para cada proyecto y cada socio. Como consecuencia, llevó más tiempo incorporar las «lecciones aprendidas» a la estrategia de la Delegación.

Sin embargo, la Delegación ha podido incorporar estas lecciones en la toma de decisiones apoyándose en evaluaciones internas y externas.

- Actualmente existe una mejor comprensión de la capacidad de los socios y de las actividades con posibilidades de anclarse. Se ha logrado, usando directrices desarrolladas en Bruselas, utilizar las mejores prácticas para intervenciones tales como la microfinanciación.
- El asesor en materia de desarrollo rural cuenta en la actualidad con el apoyo de dos AT y de un responsable con base en Maputo y próximamente habrá un AT en la provincia septentrional de Zambesia. Esta situación contrasta con la existente entre 1994 y 1996 cuando la gestión de los proyectos dependía de un solo AT. En el próximo programa de desarrollo rural, se han previsto expertos en materia de supervisión y

evaluación, pobreza y cuestiones relacionadas con el género y análisis económico.

- La administración financiera cuenta con dos empleados locales especializados y se han institucionalizado las recomendaciones del Tribunal de Cuentas.
- La disminución de los fondos disponibles ha permitido un planteamiento más ponderado del desarrollo rural. Las nuevas iniciativas previstas bajo el 8º FED están sectorial y geográficamente concentradas y la capacidad de absorción institucional y el análisis financiero se toman en consideración sistemáticamente.
- El proceso de selección del proyecto es sistemático y transparente. La Delegación ha promovido el uso de la convocatoria de propuestas para programar mejor los recursos de la Comisión.
- La estrategia de desarrollo rural de la Delegación hace hincapié en la sinergia entre los programas comunitarios, de los Estados miembros y de los demás donantes.

Información de las Autoridades Presupuestarias

49. Durante los primeros años del lanzamiento de la iniciativa especial para África se ha informado regularmente al Consejo, como mínimo cada semestre, de la evolución del esfuerzo global de la rehabilitación tanto en términos de decisiones como de desembolsos. Al parecer, la información recibida se ha considerado satisfactoria.

50. A tenor de lo estipulado en el artículo 9 del Reglamento (CE) nº 2258/96, adoptado el 22 de noviembre de 1996, los servicios de la Comisión prepararon un informe de ejecución del ejercicio presupuestario de 1997, el primero tras la adopción del Reglamento, en el cual figuran todas las informaciones exigidas por el artículo 9 del Reglamento en el ámbito de la aplicación de las líneas presupuestarias relativas a la rehabilitación en los países ACP. La elaboración del informe se ajusta a lo previsto por el Reglamento.

51. La Comisión destaca que los debates continuos sobre los documentos relativos a la rehabilitación [proyecto de Reglamento del Consejo, Comunicación sobre los vínculos entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD)], han permitido informar a las distintas instancias comunitarias en numerosas ocasiones del estado actual del esfuerzo global de rehabilitación. Además, la Autoridad Presupuestaria, informada de la ejecución de los créditos del ejercicio anterior, ha confirmado regularmente los créditos de las líneas presupuestarias relativas a la rehabilitación en los sucesivos ejercicios presupuestarios.

52 y 53. El Tribunal de Cuentas ha tomado en consideración las consecuencias que la falta de recursos humanos, en especial en las Delegaciones, puede tener en el ámbito de la evaluación de las intervenciones. El seguimiento de las acciones realizadas a través de la asistencia técnica, el llevado a cabo por los propios socios operativos casi siempre respecto de la «rehabilitación presupues-

taria» y el de las ONG que cuentan con gran experiencia, han permitido realizar evaluaciones específicas de una serie de proyectos concretos, así como dos importantes evaluaciones globales efectuadas por las oficinas independientes COWI y APT Consult. Conviene señalar que estas evaluaciones se efectuaron en 1996-1997 y 1997-1998 en el marco de la política de evaluación llevada a cabo por la Comisión, y que son públicas.

EJECUCIÓN DE LAS ACCIONES

Introducción

54. Las Conclusiones del Consejo de 2 de diciembre de 1993 no especifican las dos limitaciones enunciadas por el Tribunal de Cuentas, es decir, que la duración se restrinja a dos años y que no se realicen nuevas inversiones. Tampoco figuran en el Reglamento relativo a la «rehabilitación presupuestaria»; ambos textos normativos sólo mencionan, sin otra precisión, la duración limitada.

No obstante, estas limitaciones figuraban en la Comunicación de la Comisión. La Comisión, al igual que el Tribunal de Cuentas, constata que el período de ejecución de los proyectos y programas de rehabilitación ha sido en muchos casos sensiblemente más largo que el inicialmente previsto. Sin excluir la razón avanzada por el Tribunal de Cuentas, cabría destacar que la prolongación del período de ejecución de las intervenciones, que se realizaron por lo general en plazos razonables, a menudo viene impuesta por el contexto, las circunstancias y las difícilísimas condiciones de aplicación de las acciones de rehabilitación.

Planificación y elaboración del presupuesto

56. Se reconoce que, en particular en términos de recursos humanos en las Delegaciones, las actividades de rehabilitación se aplican en condiciones difíciles.

57. El hecho de que haya habido que modificar, suspender o detener unos pocos proyectos con relación a la totalidad de las acciones emprendidas, no se debe única y exclusivamente a la falta de preparación. Se debe sobre todo a que cuando se sale de crisis profundas como es el caso de los países que pueden optar a la rehabilitación, se producen situaciones complejas y a veces aleatorias.

58. La denuncia excepcional de una empresa asesora, relativa a la cancelación de un proyecto sobre un traslado de población, está siendo investigada por la Comisión.

59. El deterioro de la seguridad ha obligado a menudo a suspender acciones en ciertas áreas. En estos casos, en general no se sabe

cuánto tiempo va a durar la inseguridad. Este problema no es exclusivo de Angola.

60. Durante las discusiones celebradas en marzo de 1999 con el Ordenador nacional de Mozambique y en el examen de la situación del país, se decidió que este proyecto no era prioritario y que no iba a ejecutarse. La Delegación pidió su cancelación el 28 de septiembre de 1999 por falta de consenso entre las partes implicadas respecto a la redefinición y la formulación de los objetivos primarios. Por lo que se refiere a este problema, el Ordenador nacional ha indicado recientemente (15 de octubre de 1999) que el proyecto debería ejecutarse tal como existe, puesto que ya se ha firmado el convenio de financiación, razón por la cual no fue incluido en la lista de proyectos (prioridades) acordados entre el Ordenador nacional y la Delegación en marzo de 1999. La proposición de la Comisión es cerrar el proyecto y liberar los fondos.

61. La Comisión ha tenido en cuenta la experiencia de las ONG, en particular en situaciones de crisis, a fin de garantizar la continuidad de las intervenciones en sectores prioritarios para la población afectada. En virtud del apartado 5 de las Conclusiones de Consejo de 2 de diciembre de 1993, que contempla la conveniencia de que las ONG desempeñen un papel activo en la aplicación y, cuando proceda, en la elaboración de los programas comunitarios de ayuda a la rehabilitación, a veces se han diversificado y multiplicado las intervenciones, ejecutadas por socios diferentes, dependiendo de la importancia de las necesidades, la variedad de las situaciones y la amplitud de los países. Conviene no obstante tener en cuenta que, por lo que respecta a la rehabilitación presupuestaria y para garantizar una mayor coherencia, desde la programación de 1995 se prevé la definición de sectores y zonas prioritarios teniendo en cuenta elementos tales como las intervenciones efectuadas por otras fuentes de financiación o por otros donantes. Este enfoque se ha proseguido e incluso reforzado a medida que se aplicaba la «rehabilitación presupuestaria».

Participación de los beneficiarios

66. La elección de los proyectos se ha llevado a cabo teniendo en cuenta el conocimiento, la experiencia y la reputación de las ONG que trabajaban sobre el terreno y a menudo en proyectos financiados por la Unión Europea. La contratación con estas ONG ha mejorado la transparencia y el seguimiento de las acciones. No hay que olvidar el difícil contexto político existente tras el embargo y la dictadura, y los aspectos de emergencia existentes en ese momento. La participación de los beneficiarios es deseable a todos los niveles, aunque cuando la rehabilitación tiene que reinstaurar los servicios básicos, probablemente no tenga la misma importancia que en un proyecto de desarrollo a más largo plazo. Además, la tendencia de algunas ONG ha sido seguir trabajando de la misma manera que durante el embargo, cuando era urgente dar respuesta a las necesidades inmediatas.

Viabilidad

68. Por parte de la Comisión siempre se ha exigido una declaración formal de los asociados para confirmar su acuerdo respecto a la inversión de infraestructura, aunque no se considera suficiente para justificar la sostenibilidad de la acción.

Por otra parte, a falta de una planificación a más largo plazo por la administración mozambiqueña, a menudo no había más opción que invertir en la rehabilitación de la red de infraestructuras con escasa o ninguna garantía de sostenibilidad, o abandonar la población. Actualmente, aún no se ha abandonado casi ninguna infraestructura.

69. La Comisión velará por que las ONG que operan *in situ* posean las competencias técnicas y los recursos humanos necesarios para intervenir en ámbitos específicos evitando en la medida de lo posible las subcontrataciones. Por otro lado, cabe señalar que para garantizar la durabilidad de un proyecto hay que velar por que los ministerios competentes colaboren desde el principio del proyecto con el fin de consignar los gastos futuros de la acción en el presupuesto del Estado una vez acabado el apoyo comunitario.

70-72. El problema de los bajos sueldos estatales y la desmotivación del personal son, por supuesto una de las características de funcionamiento en los países en vías de desarrollo. El planteamiento general de la Comisión al respecto es doble:

- i) tratar de abordar los problemas de los recursos humanos en los programas de reforma del sector social, y
- ii) proporcionar beneficios complementarios utilizando métodos tales como la financiación de escuelas, la mejora de la vivienda, etc., para maximizar las ventajas sociales.

73. En determinados casos, el criterio de sostenibilidad puede tener menor prioridad que las necesidades inmediatas de la población.

Realización y resultados de los programas

75-76. En los casos mencionados por el Tribunal, la Comisión desea poner de relieve que el suministro continuo de servicios básicos a las poblaciones afectadas en un contexto de postcrisis era una tarea particularmente difícil de ejecutar.

«Los proyectos en muchos casos han contribuido a reintroducir servicios mínimos en el sector social y restaurar la infraestructura en áreas prioritarias. El programa contribuyó de manera significativa a reconstruir la paz en Mozambique los primeros años y, más específicamente, impidió que continuara la violencia en Liberia»⁽¹⁾.

77. La Comisión se ha comprometido a liquidar el peso del pasado y ha empezado un ejercicio para acelerar las moratorias y

la recuperación de los retrasos acumulados. Se ha comprobado también que son las ONG a menudo quienes no respetan sus compromisos contractuales demorando la ejecución de los pagos (no efectúan declaraciones de intereses, retrasan la presentación de los informes, llevan a cabo informes poco detallados, modifican el presupuesto inicial, etc.).

78. La Comisión acepta que los informes de las ONG posiblemente no hayan sido suficientemente claros, aunque ha tomado las medidas apropiadas para mejorar los informes financieros.

79. Las dificultades de contratar AT para países inestables o en crisis son evidentes y se han explicado ya en el apartado 72 del Informe.

Procedimientos simplificados

84. Cabe señalar que el Convenio de Lomé ofrece los procedimientos simplificados necesarios para poder abreviar las licitaciones y la contratación y lograr una ejecución rápida. Como explica el Informe, los retrasos se han debido a otras razones como la falta de preparación de los proyectos por las autoridades locales.

85. El proyecto 7. ACP. MOZ.47 financió la apertura de emergencia de las carreteras en dos provincias, Zambesia y Sofala, situadas en el centro-norte de Mozambique.

La preparación de los expedientes de licitación para las obras y la supervisión en ambas provincias tuvo lugar en 1993 y las licitaciones respectivas se pusieron en marcha en el tercer trimestre de 1994. Junto a las razones señaladas, hubo retrasos adicionales a causa del componente de limpieza de minas del proyecto, un área en la que no se contaba con experiencia previa alguna en la construcción de carreteras en Mozambique.

Los contratos de supervisión para ambas provincias se firmaron a finales de 1995 y los dos contratos de obras en julio de 1996. Sin embargo, a causa del tiempo transcurrido desde la firma del convenio de financiación, había que mejorar las normas técnicas adoptadas inicialmente con objeto de aumentar la durabilidad de las carreteras proyectadas. Las nuevas normas técnicas llevaron a mejorar el concepto de apertura de emergencia de las carreteras aplicado durante la ejecución del proyecto.

La fecha inicial de la realización del proyecto de apertura de las carreteras de la provincia de Sofala era el 25 de marzo de 1998. El proyecto se terminó el 2 de marzo de 1999 debido a los cambios aprobados por el Departamento de carreteras y la CE, la necesidad de ayudas para reparar los tramos desaparecidos tras las lluvias torrenciales y los retrasos del constructor.

En conjunto, y a pesar del hecho de que no pudieran acabarse dos tramos de carretera en el primer contrato, hay una gran diferencia entre el estado actual de las carreteras y el estado en que se encon-

⁽¹⁾ CONVENIENTE consulta del Informe de la síntesis — Final (23 de septiembre de 1998), p. 13.

traban antes de la rehabilitación, habiéndose reducido a la mitad el tiempo necesario para hacer el recorrido entre Save e Inchope.

La fecha inicial para terminar el proyecto de Zambezia era el 25 de febrero de 1998. Debido a la extensión aprobada por el Departamento de carreteras y la Comisión, el proyecto se terminó el 31 de diciembre de 1998. A pesar del retraso inicial, la calidad de las carreteras rehabilitadas es buena; se consideran las mejores entre las construidas por este tipo de proyecto en Mozambique.

No obstante los retrasos al comienzo del proyecto, no se ha recibido información de que las ONG hayan llevado a cabo reparaciones en ninguna carretera construida en la provincia de Sofala.

A consecuencia de los retrasos del proyecto y el pésimo estado de las carreteras, en la provincia de Zambezia se hicieron reparaciones urgentes localizadas antes de que las ONG empezaran las obras del proyecto en la provincia de Sofala.

86. El Convenio de financiación del programa de salud posterior a la situación de emergencia se firmó a principios de 1994; su valor asciende a 15 millones de euros. El comienzo del proyecto fue efectivamente muy lento (por lo que se refiere a los desembolsos). Aunque hubo grandes retrasos en los gastos, se llevaron a cabo numerosas actividades de apoyo y formación *in situ*. El proyecto se evaluó y reforzó en 1997-1998. Desde entonces, se han comprometido los gastos principales.

Cuentas bancarias separadas

87. La Comisión vela por que en el momento del cierre de un proyecto las ONG realicen una declaración de intereses de los anticipos abonados por la Comisión en la que se detallen los gastos cubiertos por estos intereses.

Elaboración de informes

Requisitos

88-99. La Comisión está introduciendo (desde el 1 de enero de 2000) procedimientos simplificados de contratación para las subvenciones. El contrato tipo incluye los requisitos de los informes en materia técnica y financiera. La presentación de los informes facilitará la comparación de los objetivos, los medios previstos y los empleados, los resultados esperados y los obtenidos, y los detalles presupuestarios de funcionamiento.

A fin de lograr la normalización de los procedimientos, las facturas permanecen en posesión de las ONG durante el período legal, y sólo se solicitan en caso de muestreo o de un control efectuado por las autoridades financieras

Tal como se ha indicado, muchos de los problemas señalados por el Tribunal no deberían repetirse puesto que se han simplificado

y armonizado los procedimientos de información y de pago.

La Comisión vela por que los pagos se efectúen tras la presentación del informe intermedio y/o final y una vez emitido el dictamen de la Delegación correspondiente.

Controles

100. Desde julio de 1999, todos los convenios de subvención por un valor igual o superior a 100 000 euros incluyen una cláusula según la cual se exigirá un informe de auditoría financiera ya sea con respecto a la aplicación de la acción o la ONG. Además, se exigirá una garantía financiera para los pagos anticipados cuyo valor sea igual o superior a 1 millón de euros. La garantía financiera no será obligatoria cuando la ONG esté internacionalmente reconocida y reciba ayudas regularmente de otros proveedores de fondos.

Se hará un seguimiento de todos los casos indicados por el Tribunal.

101. La Comisión es consciente de los riesgos inherentes al uso de la ayuda por organizaciones y entidades en caso de conflicto y situaciones de rehabilitación. La práctica común de la Comisión es investigar todas las denuncias presentadas, aunque muchas de ellas inevitablemente resulten ser infundadas.

Seguimiento

103. En efecto, la insuficiencia de los recursos humanos de la Delegación, así como las dificultades logísticas restringieron durante un período la capacidad de seguimiento *in situ* de los proyectos realizados por las ONG.

104-107. Como se explica en la respuesta a los apartados 88-99, ha cambiado el sistema de información, lo cual deberá facilitar la supervisión de los proyectos. Además, la Comisión está introduciendo procedimientos de supervisión más sistemáticos y completos de todos sus programas para lograr un planteamiento más uniforme y una cobertura más intensiva.

EVALUACIONES

108. La Comisión está completamente de acuerdo por lo que se refiere a la importancia de la evaluación. Ésta es la razón por la que desde 1997, una vez que el programa estaba suficientemente avanzado, la evaluación de la mayoría de los proyectos que figuran en el informe ha sido efectuada por expertos independientes.

109. La Comisión acepta que, principalmente en el primer período del programa, la preparación de los proyectos no era satisfactoria debido a las razones siguientes:

- i) los sistemas actuales de gestión del ciclo del proyecto no son siempre apropiados a las acciones de rehabilitación a causa de

los distintos tipos de riesgo que la ayuda a la rehabilitación puede abordar (véase el informe de evaluación APT, página 13),

- ii) la inestabilidad lleva a un cambio drástico de las estructuras sociales y económicas por lo que los datos y las hipótesis existentes puede que no sean fiables.

La Comisión está considerando actualmente establecer directrices más específicas para los proyectos de rehabilitación.

110. Además de las dos evaluaciones globales mencionadas por el Tribunal, la Comisión ha realizado evaluaciones independientes que cubren todos los aspectos esenciales de los programas en otros países; en ellas se llega a la conclusión de que la cobertura de la evaluación de las acciones de rehabilitación es excepcional, particularmente teniendo en cuenta que las condiciones de funcionamiento existentes en la mayoría de estos países son sumamente difíciles. Todos los informes finales de evaluación están disponibles para el público. Para los proyectos de las ONG sólo se han evaluado muestras porque no sería posible o rentable evaluar un gran número de pequeños proyectos.

112. Con respecto a Angola, en 1994 se llevó a cabo una primera evaluación global de las líneas presupuestarias (junto a un estudio detallado de los proyectos en dicho país). Asimismo, se realizaron visitas al país en el marco de la segunda evaluación global (realizada en 1998), que cubrió todos los proyectos financiados con cargo a las líneas presupuestarias. Dos de las evaluaciones de los proyectos financiados con cargo al FED, previstas en 1998, se realizaron en 1999.

En cuanto a Etiopía, la unidad de apoyo técnico del programa de rehabilitación social (PRS) ha empezado las evaluaciones de los proyectos terminados realizados por los consultores locales; se llevarán a cabo con fondos del PRS. A raíz del cierre de la citada unidad la seguridad alimentaria local se hizo cargo de los proyectos restantes. Tras el cierre de la unidad de apoyo técnico, no había fondos disponibles del programa de rehabilitación social para las evaluaciones de los proyectos. No obstante, la unidad de seguridad alimentaria local ha llevado a cabo la evaluación de los proyectos acabados (véase también la respuesta sobre el apartado 114).

Por último, las acciones de rehabilitación en Mozambique se han evaluado de la manera siguiente: artículo 255 (1997), líneas presupuestarias (1998), general (1999). En enero de 1999 se publicó una evaluación específica de los proyectos ejecutados por Handicap International.

114. El consultor local a quien hace referencia el Tribunal, hizo exactamente lo que se esperaba de conformidad con las condiciones. Con 25 o 30 proyectos en aplicación en un momento determinado, una evaluación en el sentido estricto del término solamente tendría sentido si se cubrieran un gran número de proyectos a fin de sacar lecciones para el futuro. Como en ese momento ello no era posible, se decidió limitar la evaluación a un inventario de realizaciones, que incluyera recomendaciones para acciones futuras. En estas circunstancias, el término «evaluación» quizás sea engañoso.

CONCLUSIÓN

Concepto

115 a 117. No se ha aceptado la creación de un nuevo instrumento de «rehabilitación» único. No existe contradicción entre los distintos textos (Cuarto Convenio de Lomé y Reglamento) que regulan la rehabilitación y la complementariedad entre las acciones es posible. En consecuencia, durante el período en cuestión se han utilizado los distintos instrumentos existentes (FED y presupuesto general, para los países ACP) de manera flexible y adecuada. Los criterios de utilización, en particular por lo que se refiere al «concepto», se han ido precisando progresivamente por las instancias comunitarias. A este respecto, las conclusiones del Consejo de 2 de diciembre de 1993 y el Reglamento (CE) n° 2258/96, de 22 de noviembre de 1996, recogen elementos normativos específicos y cláusulas de flexibilidad. Este enfoque flexible ha sido ampliamente justificado por las principales valoraciones consensuadas de los distintos debates que han tenido lugar en materia de «rehabilitación»; se trata de un proceso complejo, progresivo y no lineal que puede generar «zonas grises» cuando se quieren evitar las soluciones de continuidad, no se resume a una vuelta a la situación *ex ante* y debe adaptarse a cada situación y a su posible evolución; exige por consiguiente un enfoque flexible y articulado de los medios disponibles.

Por otra parte, ha tenido lugar una armonización funcional de hecho y los fondos de la rehabilitación presupuestaria se han utilizado esencialmente para financiar operaciones de «rehabilitación» propuestas y aplicadas por ONG. Además, en la nueva Comisión ambos campos se hallan bajo la responsabilidad de un solo Comisario.

Finalmente la creación del Servicio Común RELEX ha conducido a una mayor armonización de los métodos en este ámbito. La entrada en vigor del nuevo contrato tipo de subvención debería dar como resultado una clara mejora. Las disparidades en los métodos de pago también desaparecerán.

Identificación y coordinación

118. La Comisión recuerda que, según los propios textos, la elegibilidad de los países para la iniciativa de rehabilitación será examinada con flexibilidad y que se determina en colaboración con los Estados miembros. Destaca también los riesgos que para la población y el proceso de vuelta a la estabilidad entraña una actitud demasiado optimista.

En Angola hay un Gobierno legítimo, reconocido por la comunidad internacional. Sobre la pertinencia de desarrollar acciones de rehabilitación, véase el comentario al apartado 22.

119. Las dificultades vinculadas a la necesidad de realizar acciones «que deberían iniciarse lo más rápidamente posible sin menoscabar la calidad de la evaluación» [artículo 1 del Reglamento (CE) n° 2258/96] son reales. En efecto, la conciliación de estos elementos opuestos puede resultar difícil en la práctica. La solución consistente en continuar las acciones de emergencia presenta dificultades similares en términos de las posibilidades administrativas y financieras y de los riesgos de perennizar la asistencia en detrimento de la estabilización de las situaciones.

120. Se han establecido y utilizado distintos medios de coordinación con los Estados miembros, los diferentes donantes y los demás participantes en este ámbito, tanto a nivel central como *in situ* a través de las Delegaciones. En cuanto al proceso de «rehabilitación presupuestaria», en la programación y la toma de decisiones participan los Estados miembros, los distintos servicios centrales y los socios operativos *in situ* a través de las Delegaciones. Las distintas fases incluyen una etapa de programación previa, la programación (país y sectores) elaborada en el Comité mixto con los Estados miembros y la información *ex ante* y *ex post* sobre las decisiones tomadas. Los medios utilizados son: la preparación anual de orientaciones generales, el intercambio regular y sistemático de informaciones, y la constitución de grupos operativos por país o sectores. La coordinación con ECHO se lleva a cabo mediante la información previa a toda decisión de «rehabilitación presupuestaria». La coordinación de los recursos procedentes del FED y el presupuesto general, así como la ejecución de los fondos del FED, depende de las delegaciones y los servicios geográficos que participan en la programación de los créditos presupuestarios.

Planificación y seguimiento

121. La Comisión opina que su programación es transparente y está justificada por las necesidades. En efecto, los fondos disponibles cada año para la rehabilitación presupuestaria han sido decididos por la Autoridad Presupuestaria y ejecutados por la Comisión. Han sido objeto de una programación entre los países beneficiarios con arreglo a las modalidades previstas por el Reglamento (CE) n° 2258/96. Su aplicación se ha llevado a cabo mediante contratos, algunos de los cuales incluyen cláusulas adicionales vinculadas a las dificultades de la aplicación. La fijación de una cláusula adicional requiere en principio justificaciones y una determinada situación financiera del proyecto y sus perspectivas.

122. La Comisión confirma que se ha efectuado una programación para el conjunto de las acciones de rehabilitación con todos los socios interesados (Estados miembros, organizaciones especializadas y ONG). Esta programación se ha llevado a cabo tanto *in situ* como en los servicios centrales aplicando varios medios de coordinación a fin de responder de la manera más pertinente posible a las necesidades de las poblaciones afectadas.

123. Puesto que a menudo no existe una administración nacional o incluso local, la mejor manera de garantizar la implicación de los beneficiarios ha sido colaborar con organismos operativos y especializados.

La aplicación de los créditos anuales de la «rehabilitación presupuestaria» a través de algunas decenas de ONG con experiencia pertenecientes a países de la Unión Europea y a los países beneficiarios que también colaboran, constituye un medio adecuado para responder, asociando a éstas y a sus representantes, a las necesidades prioritarias de las poblaciones afectadas a fin de reducir los riesgos para la viabilidad de los proyectos.

124. El Consejo en particular ha sido informado regularmente de la aplicación de la iniciativa de rehabilitación. Véanse también los apartados 88-99 sobre los informes relativos a los contratos.

125. Los proyectos financiados por los créditos presupuestarios en principio incluían objetivos calculados y cuantificados (numerosos beneficiarios por ejemplo), un presupuesto detallado y un plazo de aplicación. Los «informes» van unidos a la ejecución financiera de los proyectos y constan de un informe narrativo y otro financiero. Las difíciles condiciones de aplicación de los proyectos pueden haber alargado sensiblemente los plazos de ejecución. La Comisión ha introducido modificaciones que van a mejorar los informes.

Ejecución y rendición de cuentas

126. Según las disposiciones existentes en materia de rehabilitación, ésta ha de aplicarse rápidamente y tener una duración limitada. A causa de su complejidad, la fase de rehabilitación, así como la ejecución de los proyectos, se pueden prolongar. No obstante, varios países dejaron de ser seleccionables para actividades de rehabilitación durante el período que nos ocupa. En general la distinción entre las fases de rehabilitación y desarrollo pueden determinarse fácilmente; pero la transición es progresiva y la articulación entre las dos etapas puede conducir a la aplicación de programas que facilitan el paso de una a la otra.

127. Las dificultades de reclutar el personal, ya sea local o expatriado, en situaciones de conflicto reciente o próximo y la falta de instalaciones básicas son claras y no se pueden atribuir a problemas de procedimiento de la Comisión.

La Comisión decidió el 10 de noviembre aprobar un manual de instrucciones para sus servicios que trata de simplificar, racionalizar y hacer más transparentes las operaciones de celebración de contratos en todo el mundo. Según esta decisión, los procedimientos actualmente utilizados en distintos programas de ayuda exterior y en el marco del FED disminuirán, pasando de 40 a 8 en total. Estos nuevos procedimientos simplificados se aplicarán progresivamente a partir del 1 de enero de 2000 a todos los programas (MEDA, ALA, Phare, Tacis, OBNOVA, etc.) y al FED, a medida que se realicen las acciones de formación previas necesarias y se revisen las disposiciones específicas que regulan los contratos existentes en el marco de los Reglamentos e instrumentos jurídicos que cubren estos programas.

Estas nuevas medidas representarán progresos considerables para el conjunto de los operadores económicos europeos y las autoridades contratantes de los países socios. Permitirán, en particular, acelerar y mejorar la aplicación de los programas y proyectos de ayuda exterior, garantizando al mismo tiempo una mayor seguridad y transparencia de los contratos y las licitaciones.

En este contexto, los contratos tipo también garantizarán la normalización de los requisitos de los informes y la aceleración de los procedimientos de pago.

128. El impacto de las acciones de rehabilitación financiadas por la Unión Europea ha sido examinado por expertos independientes que indican que estas acciones contribuyen al proceso de construcción de la paz y desempeñan un papel importante para evitar la continuación de la violencia.

Resultados

129. Se ha efectuado una programación anual para la «rehabilitación presupuestaria» teniendo en cuenta que la rehabilitación tiene naturaleza de transición progresiva. En tal contexto, y puesto que sólo disponemos de recursos limitados con relación a las necesidades, no parece incoherente establecer sectores prioritarios, incluidos los que implican la continuación de acciones ya emprendidas a fin de evitar rupturas bruscas.

El conjunto de las acciones de rehabilitación, la mayoría de las cuales proceden del FED, ha sido objeto de un análisis detallado de las necesidades y los medios de respuesta más adecuados. Por lo que se refiere a las operaciones bajo responsabilidad de las ONG, han permitido dar continuidad a la respuesta *in situ* a las necesidades prioritarias.

Las numerosas evaluaciones efectuadas proporcionan una visión global de las intervenciones de rehabilitación, y no dan una imagen de inconsistencia de las actividades de la Comisión en este campo, complementarias de otras intervenciones.

130. Es exacto que el restablecimiento de la infraestructura institucional es un elemento importante de la viabilidad de las intervenciones. Pero depende de una serie de factores que superan

ampliamente la ayuda a la rehabilitación y exigen un enfoque global. Las intervenciones de rehabilitación responden a las necesidades básicas de las poblaciones y también contribuyen a ellas. Se trata de un proceso complejo, iterativo y progresivo.

En este contexto, por lo que se refiere a la creación de instituciones, el margen de maniobra de la institución y el desarrollo de capacidades depende de la situación política y/o militar, muy cambiante e imprevisible.

131. La puesta en práctica de la rehabilitación en los años 1993 y 1994 no presenta las mismas características que la aplicación de las intervenciones en 1997 y 1998. Por otra parte la Comisión prosigue su reflexión sobre los vínculos entre la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo; velará por que las observaciones pertinentes del Tribunal se tengan en cuenta en el marco de este ejercicio.

En efecto, la Comisión ha iniciado un proceso de examen global de las actividades de rehabilitación con objeto, por una parte, de sacar las conclusiones prácticas de la experiencia adquirida sobre el terreno y, por otra, de sistematizar estas enseñanzas y plasmarlas en directrices claras con el fin de que los distintos servicios apliquen un enfoque global en estas situaciones. Este proceso consta de las etapas siguientes:

- i) Un grupo operativo, creado en 1999, estudia las intervenciones de rehabilitación en la perspectiva del documento de la Comisión de 1996 sobre los vínculos entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo apoyándose en un estudio metodológico confiado a un asesor.
- ii) En 2000 deberá elaborarse un sistema coherente de directrices de funcionamiento que permita llegar al análisis de las crisis y la aplicación eficaz y coherente de la ayuda comunitaria antes, durante y después de una crisis con una visión global y en una perspectiva a largo plazo. Se examinarán también las normas de desarrollo de estos elementos por los distintos servicios implicados.
- iii) Por último, estos elementos deberían formalizarse de modo adecuado como complemento a las orientaciones de 1996.