

TRIBUNAL DE  
CUENTAS EUROPEO

Informe Especial n° 6  
2008

LA AYUDA A LA REHABILITACIÓN APORTADA  
POR LA COMISIÓN EUROPEA  
A RAÍZ DEL TSUNAMI Y DEL HURACÁN MITCH



ES





Informe Especial nº 6 // 2008

# LA AYUDA A LA REHABILITACIÓN APORTADA POR LA COMISIÓN EUROPEA A RAÍZ DEL TSUNAMI Y DEL HURACÁN MITCH

(presentado en virtud del artículo 248 CE, apartado 4, segundo párrafo)

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

Tel. (352) 43 98 45410  
Fax (352) 43 98 46430  
E-mail : [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
Internet : [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)

## Informe Especial nº 6 // 2008

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

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2008

ISBN 978-92-95009-40-0

© Comunidades Europeas, 2008

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

*Printed in Belgium*

# ÍNDICE

## Apartados

<b>I-VI</b>	<b>RESUMEN</b>
<b>1-11</b>	<b>CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN</b>
<b>1-6</b>	<b>SECCIÓN 1.1. CONTEXTO DE LA FISCALIZACIÓN</b>
<b>7-11</b>	<b>SECCIÓN 1.2. MARCO REGLAMENTARIO</b>
<b>12-16</b>	<b>CAPÍTULO 2. ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN</b>
<b>17-41</b>	<b>CAPÍTULO 3. OBSERVACIONES</b>
<b>17-22</b>	<b>SECCIÓN 3.1. DEFINICIÓN DE LAS NECESIDADES DE REHABILITACIÓN Y CONCEPCIÓN DE LOS PROYECTOS</b>
18-19	ESTRATEGIA DE REHABILITACIÓN ELABORADA EN TIEMPO OPORTUNO QUE ABARQUE PROBLEMAS MÁS AMPLIOS
20-22	CONCEPCIÓN MÁS RÁPIDA Y MEJOR PARTICIPACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS EN EL CASO DEL <i>TSUNAMI</i> QUE EN EL CASO DEL HURACÁN <i>MITCH</i>
<b>23-29</b>	<b>SECCIÓN 3.2. EJECUCIÓN DE LA AYUDA</b>
24-26	EJECUCIÓN RÁPIDA EN INDONESIA, LENTA EN SRI LANKA Y EN EL CASO DEL HURACÁN <i>MITCH</i>
27-29	NECESIDAD DE REFORZAR LOS SISTEMAS DE SUPERVISIÓN PARA GARANTIZAR LA EFICIENCIA DE LA EJECUCIÓN
<b>30-41</b>	<b>SECCIÓN 3.3. RESULTADOS OBTENIDOS</b>
31-33	LOGRO DE GRAN NÚMERO DE REALIZACIONES ÚTILES
34-37	VÍNCULOS CONTRASTADOS CON LA AYUDA HUMANITARIA ANTERIOR
38	ESTRECHO VÍNCULO CON EL DESARROLLO A MÁS LARGO PLAZO
39-41	INCERTIDUMBRE SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PROYECTOS
<b>42-45</b>	<b>CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>
	<b>RESPUESTAS DE LA COMISIÓN</b>

# RESUMEN

## I.

Tras el *tsunami* desencadenado en el océano Índico el 26 de diciembre de 2004, que causó la muerte de más de 200 000 personas y originó daños por un valor de alrededor de 10 000 millones de euros, el Tribunal de Cuentas presentó un informe sobre la respuesta inmediata de ayuda humanitaria de la Comisión destinada a evitar o aliviar el sufrimiento humano. Durante el debate relativo a este informe, el Parlamento Europeo y el Consejo solicitaron al Tribunal la elaboración de un nuevo informe sobre la subsiguiente fase de rehabilitación a más largo plazo, que contó con una contribución de la Comisión de 300 millones de euros aproximadamente. La presente fiscalización tiene como fin examinar la ayuda a la rehabilitación a raíz del *tsunami*; además, se ha ampliado su alcance para que tenga también como objeto los 250 millones de euros asignados por la Comisión en su respuesta de rehabilitación al huracán *Mitch*, que azotó Centroamérica en octubre de 1998 (véanse los apartados 1 a 14).

## II.

La presente fiscalización aborda las tres preguntas que a continuación se formulan, con el objetivo de evaluar la gestión por la Comisión de la ayuda a la rehabilitación aportada a raíz del huracán *Mitch* y del *tsunami* (véanse los apartados 15 y 16):

- a) ¿Definió la Comisión de forma adecuada las necesidades en materia de rehabilitación de las personas afectadas por las catástrofes?
- b) ¿Permiten los procedimientos de la Comisión garantizar la ejecución de la ayuda de forma oportuna y eficiente?
- c) ¿Han logrado los proyectos sus resultados previstos, en particular con respecto al establecimiento de vínculos satisfactorios con la ayuda a corto plazo y el desarrollo a más largo plazo?

## RESUMEN

### III.

Tanto en el caso del huracán *Mitch* como del *tsunami*, la Comisión elaboró en menos de seis meses una estrategia de rehabilitación que no solo reconocía la necesidad de reconstruir las infraestructuras dañadas, sino también de ocuparse del desarrollo a más largo plazo y de las necesidades de la población indirectamente afectada por dichas catástrofes. En el caso del huracán *Mitch*, el largo proceso de concepción que posteriormente permitió plasmar la estrategia de rehabilitación en proyectos específicos se prolongó hasta octubre de 2002, cuatro años después de la catástrofe. En el del *tsunami* en cambio, el proceso de concepción (llevado a cabo por organizaciones internacionales a través de las cuales la Comisión canalizó su financiación) fue más rápido, y se aprobaron proyectos importantes en un plazo de ocho meses después de la catástrofe en Indonesia y de once meses en Sri Lanka. Además, con el fin de contribuir a que se definieran las necesidades reales, la respuesta de la Comisión evolucionó hasta lograr una mejor coordinación y consulta con los países beneficiarios a nivel nacional y local (véanse los apartados 17 a 22).

### IV.

En Centroamérica, después del prolongado proceso de concepción tras el huracán *Mitch*, se produjeron otros retrasos en la ejecución derivados de las dificultades para encontrar contratistas que resultaran satisfactorios y terrenos adecuados. La puesta en marcha de la respuesta de rehabilitación de la Comisión ha sido más rápida en Indonesia, donde, en los dos años posteriores al *tsunami*, el fondo fiduciario multidonantes permitió numerosas realizaciones. Por el contrario, en Sri Lanka, los logros han sido hasta la fecha limitados, principalmente debido a la reanudación del conflicto que aqueja al país. Pese a haber logrado mejorar la calidad de la información de seguimiento del fondo fiduciario multidonantes en Indonesia, la Comisión no ha solven-

tado las principales insuficiencias en materia de seguimiento y supervisión de la eficiencia de la ayuda a la rehabilitación. En Sri Lanka no se habían establecido todavía procedimientos de seguimiento y supervisión adecuados para las organizaciones internacionales en todos los proyectos. Tras ambas catástrofes, la Comisión no veló por la definición de objetivos claramente cuantificados en términos de realizaciones para la totalidad de los proyectos, ni por que los sistemas generasen información suficiente para efectuar el seguimiento de la ejecución y demostrar su eficiencia (véanse los apartados 23 a 29).

### V.

Pese a lo expuesto más arriba, se ha obtenido un gran número de realizaciones útiles. En Centroamérica, entre los proyectos llevados a cabo gracias a la financiación de la Comisión destacan escuelas, casas, dispensarios, redes de alcantarillado y de abastecimiento de agua potable. En Indonesia, entre las realizaciones figuran casas, carreteras, escuelas y centros comunitarios. El incremento de precios ocasionado por ambas catástrofes ha dado lugar a un número menor de realizaciones. Por lo general, los proyectos han consistido en acciones de desarrollo más que de rehabilitación y los vínculos con la ayuda humanitaria anterior han sufrido variaciones. En cambio, el estrecho vínculo con el desarrollo a más largo plazo refuerza las perspectivas de sostenibilidad de los proyectos, pese a que durante su concepción no se prestó suficiente importancia a la obtención de otras fuentes de financiación para garantizar la continuidad de las acciones una vez finalizada la financiación inicial (véanse los apartados 30 a 41).

### VI.

Sobre la base de estas observaciones, el Tribunal formula recomendaciones que pueden contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia de la ayuda a la rehabilitación proporcionada por la Comisión (véanse los apartados 42 a 45).

# CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

## SECCIÓN 1.1. CONTEXTO DE LA FISCALIZACIÓN

1. El 26 de diciembre de 2004, el *tsunami* desencadenado en el océano Índico causó la muerte de más de 200 000 personas y originó daños por un valor de 10 000 millones de euros. La provincia indonesia de Aceh sufrió lo peor de la catástrofe, con más de 160 000 muertos o desaparecidos y más de medio millón de desplazados. En Sri Lanka, el segundo país más afectado, se contaron alrededor de 35 000 muertos o desaparecidos y medio millón de desplazados.
2. El Tribunal de Cuentas, en su Informe Especial nº 3/2006<sup>1</sup>, examinó la ayuda humanitaria aportada por la Comisión en respuesta a la catástrofe. El informe de fiscalización elaborado por el Tribunal fue uno de los primeros en abordar la respuesta al *tsunami*, centrándose en esa fase inicial en la ayuda humanitaria a corto plazo de la Comisión. Durante el debate relativo a este informe, la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo invitó al Tribunal a elaborar un nuevo informe sobre la subsiguiente fase de rehabilitación a más largo plazo<sup>2</sup>, sugerencia que el Consejo acogió favorablemente<sup>3</sup>.
3. En este contexto el Tribunal decidió llevar a cabo una fiscalización de la ayuda a la rehabilitación tras el *tsunami*, con el objetivo de evaluar la gestión de

<sup>1</sup> Informe Especial nº 3/2006 sobre la respuesta de ayuda humanitaria de la Comisión Europea al *tsunami* (DO C 170 de 21.7.2006, p. 1).

<sup>2</sup> Reunión de la Comisión de Control Presupuestario de los días 19 y 20 de junio de 2006.

<sup>3</sup> Conclusiones del Consejo sobre el Informe Especial nº 3/2006 del Tribunal de Cuentas sobre la respuesta de ayuda humanitaria de la Comisión Europea al *tsunami*, adoptadas por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de octubre de 2006.



dicha ayuda por la Comisión. El alcance de la fiscalización se amplió para que abarcara la respuesta de la Comisión al huracán *Mitch* en Centroamérica, que azotó Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala el 30 y el 31 de octubre de 1998, causando la muerte de más de 10 000 personas y daños materiales por valor de unos 5 000 millones de euros. El conjunto de las contribuciones que la Comisión dedicó a la rehabilitación a raíz del huracán *Mitch* y del *tsunami* ascienden a 550 millones de euros aproximadamente y representan alrededor del 70 % de los fondos del presupuesto general dedicados desde 1998 a acciones de rehabilitación a raíz de catástrofes naturales.

<sup>4</sup> Las unidades de gestión de los programas se crearon tras convocarse una licitación internacional. Bajo la presidencia de un director, se encargaron de la ejecución de los programas de acciones de rehabilitación aprobados por la Comisión.

4. Tras el huracán *Mitch*, la Comisión asignó 250 millones de euros aproximadamente de la línea presupuestaria «rehabilitación» al Programa Regional de Reconstrucción para América Central (PRRAC). La mayor parte de esta financiación se canalizó a través de 15 unidades de gestión de los programas <sup>4</sup> (UGP), como figura en el cuadro 1.

CUADRO 1

## INTERVENCIONES DEL PRRCA POR PAÍS Y SOCIO

(millones de euros)

País	Proyectos de gran envergadura gestionados por 15 unidades de gestión de los programas (UGP)	Proyectos de mediana envergadura gestionados por instituciones públicas y Naciones Unidas	Proyectos de pequeña envergadura gestionados por ONG	Total
Honduras	111,0	5,2	3,1	<b>119,3</b>
Nicaragua	72,9	5,1	5,3	<b>83,3</b>
El Salvador	24,5	0,9	3,1	<b>28,5</b>
Guatemala	13,6	2,7	2,3	<b>18,6</b>
<b>Total</b>	<b>222,0</b>	<b>13,9</b>	<b>13,8</b>	<b>249,7</b>

Fuente: Informe anual del PRRCA de 2005.

5. Después del *tsunami*, la Comisión canalizó su ayuda a Indonesia (alrededor de 200 millones de euros) a través del fondo fiduciario multidonantes del Banco Mundial, como refleja el cuadro 2. Un comité de dirección, copresidido por la Comisión, el Banco Mundial y el organismo gubernamental responsable de la coordinación de las operaciones de reconstrucción <sup>5</sup>, asumió la responsabilidad de definir las prioridades, aprobar los proyectos y garantizar el seguimiento de la labor del fondo fiduciario multidonantes. La supervisión de los proyectos corrió a cargo de un organismo asociado, en la mayoría de los casos el Banco Mundial, y de su puesta en marcha se encargó un organismo ejecutivo, por lo general un ministerio <sup>6</sup>.
6. La ayuda que la Comisión otorgó a Sri Lanka tras el *tsunami* se canalizó a través de organizaciones internacionales, principalmente el Banco Asiático de Desarrollo y las Naciones Unidas (véase el cuadro 3).

<sup>5</sup> La Oficina de Rehabilitación y Reconstrucción de Aceh y Nias (BRR o Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi).

<sup>6</sup> Con más de 200 millones de euros (40 % del total de los donativos), la Comisión Europea constituía el principal donante al fondo fiduciario multidonantes, seguida por orden de importancia por los Países Bajos (26 %), el Reino Unido (11 %) y el Banco Mundial (4 %).

CUADRO 2

### CONTRIBUCIONES DEL PRESUPUESTO DE LA UE AL FONDO FIDUCIARIO MULTIDONANTES EN INDONESIA

(millones de euros)

Contribución	Fuente	Fecha acordada	Total
Mecanismo de reacción rápida	Mecanismo de reacción rápida	12.8.2005	<b>3,5</b>
Primera contribución	Cooperación con Asia y América Latina	29.8.2005	<b>29,9</b>
Segunda contribución		21.9.2005	<b>37,7</b>
Tercera contribución		16.12.2005	<b>13,9</b>
Cuarta contribución	Rehabilitación	25.4.2006	<b>117,5</b>
<b>Total</b>			<b>202,5</b>

## SECCIÓN 1.2. MARCO REGLAMENTARIO

7. El reglamento sobre acciones de rehabilitación <sup>7</sup> describe los procedimientos relativos a las líneas presupuestarias específicas a la rehabilitación y considera la ayuda a la rehabilitación como la segunda de las tres fases de asistencia principales puestas en marcha a raíz de una catástrofe natural y que a continuación se exponen:
- ayuda humanitaria inicial a corto plazo, que tiene como objetivo salvar vidas humanas y atender las necesidades inmediatas de las personas afectadas por una crisis, mediante el suministro por ejemplo de ayuda alimentaria de emergencia, agua, cobijo y medicamentos;
  - ayuda a la rehabilitación a medio plazo, cuyo fin consiste en la reconstrucción de infraestructuras básicas, el restablecimiento del sistema productivo y el refuerzo de las instituciones;
  - reanudación de la ayuda al desarrollo a más largo plazo.

<sup>7</sup> Reglamento (CE) n° 2258/96 del Consejo, de 22 de noviembre de 1996, sobre acciones de rehabilitación y reconstrucción en favor de los países en desarrollo (DO L 306 de 28.11.1996, p. 1).

CUADRO 3

### PROYECTOS FINANCIADOS EN SRI LANKA

(millones de euros)

Decisión	Línea presupuestaria	Socio	Título	Importe
2005, 45 millones de euros	Cooperación con Asia y América Latina	Agencia de las Naciones Unidas	Programa de refuerzo inmediato de los medios de subsistencia	5,4
		Banco Asiático de Desarrollo	Rehabilitación de la carretera Matara- Batticaloa	39,4
2006, 50 millones de euros	Rehabilitación	Organización internacional	Desarrollo de los medios de subsistencia locales	9,9
		Agencia de las Naciones Unidas	Carreteras locales	29,9
		Agencia de las Naciones Unidas	Regeneración del medio ambiente	9,9
<b>Total</b>				<b>94,5</b>

- 8.** La Comunicación de la Comisión sobre la vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (VARD) <sup>8</sup> hace hincapié en que estas tres fases no deberían abordarse por separado, sino que deberían coordinarse con el fin de garantizar una estrecha vinculación entre ellas.
- 9.** El reglamento relativo a la cooperación con América Latina y Asia <sup>9</sup> también prevé la financiación de la rehabilitación a raíz de desastres o catástrofes <sup>10</sup>. La Oficina de Cooperación EuropeAid (EuropeAid) es responsable de la ejecución de la ayuda a la rehabilitación, financiada con arreglo al reglamento relativo a las acciones de rehabilitación, así como al reglamento relativo a la cooperación con América Latina y Asia.
- 10.** El mecanismo de reacción rápida, establecido por el Reglamento (CE) n° 381/2001 del Consejo <sup>11</sup> y sujeto a la competencia de la Dirección General de Relaciones Exteriores, se creó para poder responder de manera urgente a las necesidades de los países que hayan sufrido una catástrofe. Por consiguiente, no fue diseñado para financiar la asistencia humanitaria, sino únicamente acciones de seis meses de duración como máximo que no podían emprenderse con la suficiente rapidez mediante los instrumentos existentes. Dado que la Comisión simplemente debe informar al Consejo de las acciones previstas sin solicitar su aprobación formal, los procedimientos del mencionado mecanismo de reacción permiten una respuesta rápida.
- <sup>8</sup> COM(1996) 153 de 30 de abril de 1996 sobre la vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (VARD).
- <sup>9</sup> Reglamento (CEE) n° 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (DO L 52 de 27.2.1992, p. 1).
- <sup>10</sup> El reglamento relativo a las acciones de rehabilitación permite tomar decisiones hasta un importe de 2 millones de euros sin que sea necesaria la previa aprobación del Comité compuesto por los representantes de los Estados miembros, mientras que el reglamento relativo a la cooperación con América Latina y Asia sitúa este límite en 1 millón de euros.
- <sup>11</sup> DO L 57 de 27.2.2001, p. 5.

- 11.** A partir de 2007, el instrumento de cooperación al desarrollo <sup>12</sup>, cuya ejecución compete a EuropeAid, y el instrumento de estabilidad <sup>13</sup>, de cuya puesta en práctica se encarga la Dirección General de Relaciones Exteriores, han sustituido a los reglamentos existentes. Ambos instrumentos engloban procedimientos racionalizados que permiten ofrecer una respuesta a las catástrofes <sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Reglamento (CE) n° 1905/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (DO L 378 de 27.12.2006, p. 41).

<sup>13</sup> Reglamento (CE) n° 1717/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Estabilidad (DO L 327 de 24.11.2006, p. 1).

<sup>14</sup> Las decisiones de financiación por lo general se toman tras su aprobación por el Comité de gestión de los Estados miembros. Sin embargo, el Instrumento de Estabilidad contempla, en una situación de crisis, la financiación de medidas de hasta 20 millones de euros sin que sea necesaria su aprobación por dicho Comité de gestión. El instrumento para la cooperación al desarrollo prevé un mecanismo que permite proporcionar una respuesta rápida a través de medidas especiales de hasta 10 millones de euros, en caso de circunstancias imprevistas como las catástrofes naturales, sin que sea necesaria la previa aprobación por el Comité de gestión de los Estados miembros.

### Planta de tratamiento de aguas residuales en construcción en Honduras



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## CAPÍTULO 2. ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

- 12.** El objetivo de la presente fiscalización consiste en examinar las acciones de rehabilitación emprendidas por la Comisión en respuesta al *tsunami* desencadenado en el océano Índico en diciembre de 2004, junto con el examen complementario de la respuesta de la Comisión al huracán *Mitch*. Aunque dicho huracán azotó Centroamérica en 1998, ciertos proyectos se encontraban aún en curso de finalización en 2007.
- 13.** La ayuda humanitaria, que ya fue verificada en el Informe Especial n° 3/2006 del Tribunal de Cuentas sobre la respuesta de ayuda humanitaria de la Comisión al *tsunami*, no forma parte del alcance de la presente fiscalización. En cambio, sí que es objeto de la misma el vínculo entre ayuda humanitaria a corto plazo y rehabilitación a largo plazo, así como la contribución del mecanismo de reacción rápida a este respecto.
- 14.** El examen de la respuesta de la Comisión ante estas dos grandes catástrofes permite centrar la fiscalización en tres mecanismos de ejecución distintos:

  - a) las unidades de gestión de los programas (UGP) en Centroamérica;
  - b) las contribuciones a un fondo fiduciario multidonantes en Indonesia;
  - c) las contribuciones a organizaciones internacionales en Sri Lanka.
- 15.** Las preguntas clave planteadas en el presente informe con el objetivo de evaluar la gestión por la Comisión de la ayuda a la rehabilitación aportada a raíz del huracán *Mitch* y del *tsunami* son las siguientes:

  - a) ¿definió la Comisión de forma adecuada las necesidades en materia de rehabilitación de las personas afectadas por las catástrofes?
  - b) ¿permiten los procedimientos de la Comisión garantizar la ejecución de la ayuda de forma oportuna y eficiente?
  - c) ¿han logrado los proyectos sus resultados previstos, en particular con respecto al establecimiento de vínculos satisfactorios con la ayuda a corto plazo y el desarrollo a más largo plazo?
- 16.** La fiscalización se basó en un examen de la documentación, en entrevistas y en visitas sobre el terreno. Los sistemas de gestión, de seguimiento y de control de la ayuda fueron objeto de evaluaciones, que se corroboraron mediante visitas a los socios y a proyectos desarrollados en Nicaragua, Honduras, Indonesia y Sri Lanka. El cuadro 4 muestra los proyectos y socios que se visitaron sobre el terreno. Con el fin de obtener una visión de conjunto fundada, estos proyectos se seleccionaron en función de varios criterios: ámbito, emplazamiento, importe, fase de ejecución y tipo de socio.

## CUADRO 4

## PROYECTOS DE REHABILITACIÓN VISITADOS SOBRE EL TERRENO

(millones de euros)

Socio	Descripción del proyecto	Financiación por la Comisión <sup>1</sup>
<b>NICARAGUA</b>		
UGP	Fortalecimiento del sector educativo (FOSED)	18,7
UGP	Proyecto integrado Estelí-Ocotol (PRIESO)	18,9
UGP	Rehabilitación y fortalecimiento de los servicios de atención primaria en Managua (FORSIMA)	10,2
UGP	Proyecto integrado en la periferia de Managua (PROMAPER)	23,9
Naciones Unidas	Abastecimiento en agua e instalaciones sanitarias en el departamento de León	1,5
<b>Importe total correspondiente a los proyectos visitados en Nicaragua</b>		<b>73,2</b>
<b>HONDURAS</b>		
UGP	Abastecimiento en agua e instalaciones sanitarias en Tegucigalpa	26,7
UGP	Sanidad y educación	23,1
UGP	Apoyo a la gestión municipal, a la vivienda y al sector privado (desarrollo local)	23,9
<b>Importe total correspondiente a los proyectos visitados en Honduras</b>		<b>73,7</b>
<b>INDONESIA</b>		
Banco Mundial	Reconstrucción del sistema de administración de tierras de Aceh	8,4
Banco Mundial	Proyecto de desarrollo de Kecamatan (KDP)	19,0
Banco Mundial	Proyecto de lucha contra la pobreza urbana (UPP)	5,3
Banco Mundial	Proyecto de rehabilitación y reconstrucción de viviendas en comunidades locales (REKOMPAK)	24,9
Naciones Unidas	Programa de gestión de residuos tras el <i>tsunami</i>	4,2
<b>Importe total correspondiente a los proyectos visitados en Indonesia</b>		<b>61,8</b>
<b>SRI LANKA</b>		
Naciones Unidas	Programa de refuerzo inmediato de los medios de subsistencia	5,4
Banco Asiático de Desarrollo	Rehabilitación de la carretera Matara-Batticaloa	39,4
Organización internacional	Desarrollo de los medios de subsistencia locales	9,9
Naciones Unidas	Carreteras locales	29,9
Naciones Unidas	Regeneración del medio ambiente	9,9
<b>Importe total correspondiente a los proyectos visitados en Sri Lanka</b>		<b>94,5</b>

<sup>1</sup> En el caso de los proyectos en Indonesia, el importe indicado corresponde al 40 % de la financiación aportada por el fondo fiduciario multidonantes, que a su vez es financiado en un 40 % por la Comisión.

# CAPÍTULO 3. OBSERVACIONES

## SECCIÓN 3.1. DEFINICIÓN DE LAS NECESIDADES DE REHABILITACIÓN Y CONCEPCIÓN DE LOS PROYECTOS

17. La fiscalización tuvo como fin determinar si, tras el paso del huracán *Mitch* y del *tsunami*, la Comisión durante la fase inicial de ayuda humanitaria desarrolló una estrategia para la posterior fase de rehabilitación que permitiera prestar mayor atención no solo a la rehabilitación material de las infraestructuras básicas, sino también a necesidades más amplias<sup>15</sup>. También se examinó si esta estrategia de rehabilitación se plasmaba en proyectos a su debido tiempo, así como en qué medida los beneficiarios han contribuido a la sostenibilidad de la ayuda.

### ESTRATEGIA DE REHABILITACIÓN ELABORADA EN TIEMPO OPORTUNO QUE ABARQUE PROBLEMAS MÁS AMPLIOS

18. Tras el huracán *Mitch* de octubre de 1998, la Comisión elaboró su estrategia de rehabilitación en menos de seis meses. En abril de 1999, presentó su respuesta prevista a este respecto en el plan de acción comunitario para la reconstrucción de Centroamérica<sup>16</sup>. Este documento constituyó la base para el establecimiento del Programa Regional de Reconstrucción para América Central (PRRAC), centrado en la educación y la sanidad, que tenía como fin no solo la rehabilitación de las infraestructuras dañadas, sino también la mejora y transformación de los servicios proporcionando los fundamentos para potenciar el desarrollo sostenible.
19. Tras el *tsunami* de diciembre de 2004 en el océano Índico, la respuesta prevista por la Comisión en materia de rehabilitación también se elaboró en menos de seis meses y se presentó, en mayo de 2005, en el marco del programa indicativo *tsunami*<sup>17</sup>, destinado a la reconstrucción de carreteras, casas, escuelas y hospitales, así como el restablecimiento de los medios de subsistencia. Además, el programa aceptaba que el *tsunami* no solo había afectado a la estrecha franja costera que efectivamente quedó inundada por la ola, abogaba por respaldar un desarrollo más amplio destinado al conjunto de la población de los distritos afectados y admitía la necesidad de sensibilización a los conflictos de larga duración que enfrentan al Gobierno con las organizaciones separatistas tanto de Aceh como de Sri Lanka. En Aceh, el conflicto sostenido durante 30 años entre el Gobierno de Indonesia y el Movimiento Aceh Libre (GAM) se ha cobrado 15 000 vidas. En Sri Lanka, la guerra civil de intensidad variable, en la que desde 1983 se enfrentan el Gobierno y los Tigres de la Liberación de Tamil Eelam (LTTE), ha costado la vida a 60 000 personas. En el momento del *tsunami*, en diciembre de 2004, tras tres años de alto el fuego y el regreso de 400 000 refugiados a sus lugares de origen, se estimaba que seguían existiendo 400 000 casos de personas desplazadas debido al conflicto.

<sup>15</sup> Comunicación de la Comisión, COM(2001) 153 final, de 23 de abril de 2001, que lleva por título «Evaluación de la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo». Comunicación de la Comisión, COM(2005) 153, de 20 de abril de 2005, que lleva por título «Potenciar la respuesta de la UE en las situaciones de catástrofe o crisis en terceros países».

<sup>16</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM(1999) 201, de 28 de abril de 1999, relativa a un plan de acción comunitario para la reconstrucción de Centroamérica.

<sup>17</sup> C(2005) 1490 de 23 de mayo de 2005. *Tsunami Indicative Programme* (programa indicativo *tsunami*), Indonesia, Sri Lanka, Maldivas (2005-2006).



### CONCEPCIÓN MÁS RÁPIDA Y MEJOR PARTICIPACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS EN EL CASO DEL TSUNAMI QUE EN EL CASO DEL HURACÁN MITCH

- 20.** Tras el huracán *Mitch*, la estrategia inicial, definida en abril de 1999 en el plan de acción comunitario para la reconstrucción de Centroamérica, se plasmó en proyectos específicos puestos en marcha por una oficina de asistencia técnica. Este proceso de concepción se inició en octubre de 1999 y tuvo una duración de tres años, hasta octubre de 2002, cuatro años después del paso del huracán *Mitch*. Dada la duración de este proceso, las unidades de gestión de los programas (UGP) encargadas de la ejecución tuvieron que rediseñar algunos proyectos, retrasando todavía más su inicio. Además, la elección de 15 unidades de gestión de los programas, sin equivalente a nivel nacional, redujo el vínculo con las autoridades nacionales durante la fase de concepción.
- 21.** Por el contrario, en Indonesia el proceso de concepción a raíz del *tsunami* se caracterizó por una mayor rapidez. En su primera reunión de mayo de 2005, el comité de dirección del fondo fiduciario multidonantes refrendó cuatro propuestas de concepción de proyectos, que representaban un importe total de unos 150 millones de euros; antes de agosto de 2005 se habían aprobado las propuestas detalladas para los cuatro proyectos. Uno de los motivos principales que justifica la decisión de la Comisión de canalizar su ayuda a través del fondo fiduciario multidonantes consistía en el deseo de mejorar la coordinación. Este fondo solo daba su aprobación a proyectos que habían sido previamente examinados por el organismo gubernamental responsable de la coordinación de las operaciones de reconstrucción. Además, los proyectos respondían con frecuencia a un enfoque participativo de la planificación, con el fin de garantizar que se atendían las necesidades reales y de incrementar las perspectivas de sostenibilidad de los proyectos.
- 22.** Del mismo modo, en Sri Lanka la fase de concepción resultó más rápida: antes de noviembre de 2005 se habían firmado acuerdos relativos al primer tramo de 45 millones de euros, que se canalizaron a través de organizaciones internacionales. Como en Indonesia, la Comisión utilizó los mecanismos de coordinación del país beneficiario, aunque a nivel del distrito, ya que los consideraba más eficaces, y a menudo los proyectos respondieron a un enfoque participativo de la planificación para contribuir a la sostenibilidad de la ayuda. En cambio, se produjeron retrasos en la fase de concepción del segundo tramo, de un importe de 50 millones de euros, debido a la existencia de graves problemas políticos en el país. En un principio se previó que estos fondos se canalizaran a través del fondo fiduciario de la estructura de gestión operativa tras el *tsunami* (PTOMS), creada en junio de 2005<sup>18</sup>. Sin embargo, en diciembre de 2005 la PTOMS fue declarada inconstitucional y a raíz de ello la delegación comenzó de inmediato a revisar su concepción.

<sup>18</sup> La estructura de gestión operativa tras el *tsunami* (PTOMS) constituía un mecanismo que permitió, tras la catástrofe, asignar a la región nordeste del país fondos de origen exterior a través de una serie de comités compuestos por representantes del Gobierno (que representaban mayoritariamente a la población singalesa), de los Tigres de la Liberación de Tamil Eelam (LTTE) y de la comunidad musulmana.

## SECCIÓN 3.2. EJECUCIÓN DE LA AYUDA

- 23.** La fiscalización permitió examinar si la ayuda a la rehabilitación se ejecutaba con rapidez suficiente para satisfacer las necesidades de las personas afectadas por las catástrofes <sup>19</sup>, y si los mecanismos en los que la Comisión se basaba para el seguimiento de la eficacia de la ejecución, y su evolución con respecto a las previsiones, le permitían garantizar la gestión financiera sana de la ayuda <sup>20</sup>.

### EJECUCIÓN RÁPIDA EN INDONESIA, LENTA EN SRI LANKA Y EN EL CASO DEL HURACÁN MITCH

- 24.** Tras la prolongada fase de concepción de los proyectos en Centroamérica, se produjeron otros retrasos durante la ejecución, con frecuencia vinculados a la dificultad de encontrar contratistas que resultaran satisfactorios o terrenos adecuados (véase el recuadro 1).

<sup>19</sup> Reglamento (CE) n° 2258/96 del Consejo, de 22 de noviembre de 1996, sobre acciones de rehabilitación y reconstrucción en favor de los países en desarrollo (DO L 306 de 28.11.1996, p. 1).

<sup>20</sup> Comunicación de la Comisión, COM(2005) 153, de 20 de abril de 2005, que lleva por título «Potenciar la respuesta de la UE en las situaciones de catástrofe o crisis en terceros países».

#### RECUADRO 1

#### EJEMPLOS DE RETRASOS

En [Nicaragua](#), un proyecto de obras de alcantarillado no se inició hasta 2006, es decir, transcurridos más de siete años tras el paso del huracán *Mitch*, y ello debido a una larga fase de concepción, a la necesidad de revisar la concepción inicial que resultó insatisfactoria, así como a dificultades para encontrar un contratista adecuado. Dada la dificultad que representó hallar terrenos apropiados, se ampliaron los plazos para la [unidad de gestión de los programas](#) responsable del proyecto de abastecimiento de agua y de alcantarillado en [Honduras](#), y también para la unidad de gestión de los programas responsable del proyecto de sanidad y educación en el mismo país a raíz de la falta de medios de la agencia ejecutiva.

En [Sri Lanka](#), la Comisión canalizó 40 millones de euros a través del [Banco Asiático de Desarrollo](#) para la rehabilitación de carreteras nacionales. Las obras en la carretera A2 (en la zona sur) no comenzaron hasta 2007, mientras que las ofertas presentadas en la licitación para las obras de la carretera A4 (en la zona este) seguían en fase de evaluación en septiembre de 2007. La realización de un proyecto de desarrollo de medios de subsistencia ejecutado por una [agencia de las Naciones Unidas](#), de un importe de 5 millones de euros, fue aplazado debido al deterioro de las condiciones de seguridad y se prorrogó un año hasta septiembre de 2008.

25. De las distintas respuestas, la proporcionada por el fondo fiduciario multidonantes en Indonesia fue la más rápida y, pese a algunos retrasos, se lograron muchas realizaciones en los dos años posteriores al *tsunami*.
26. En Sri Lanka, en cambio, se progresaba lentamente. Así, se constataron demoras en la rehabilitación de carreteras nacionales financiada por el Banco Asiático de Desarrollo. Además, como consecuencia de la necesidad de revisar la concepción (véase el apartado 22), los trabajos relativos a los proyectos ejecutados por las agencias de las Naciones Unidas no comenzaron hasta el segundo semestre de 2007. Las dificultades en la contratación del personal, principalmente, también dieron lugar a retrasos. Por consiguiente, casi tres años después del *tsunami*, los trabajos relacionados con los proyectos de regeneración del medio ambiente y de construcción de carreteras locales ejecutados por las agencias de las Naciones Unidas no hacían más que comenzar.

#### Obras en la carretera nacional A2 de Sri Lanka



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## NECESIDAD DE REFORZAR LOS SISTEMAS DE SUPERVISIÓN PARA GARANTIZAR LA EFICIENCIA DE LA EJECUCIÓN

- 27.** Los proyectos de rehabilitación de Centroamérica se ejecutaron a través de las unidades de gestión de los programas y por lo general la delegación operó un seguimiento y control minuciosos de los gastos. Sin embargo, la Comisión no garantizó la disponibilidad de información comparativa o estándar sobre costes para efectuar el seguimiento de la ejecución y demostrar su eficiencia (véase el recuadro 2). Además, para ciertos proyectos, como los de abastecimiento de agua y alcantarillado, la Comisión no veló por la elaboración de objetivos claramente cuantificados en términos de realizaciones que tuvieran como fin la evaluación del logro de las mismas. Además, no se llevó a cabo, pese a estar prevista, la evaluación externa a medio plazo del Programa Regional de Reconstrucción para América Central (PRRAC).

### RECUADRO 2

#### FALTA DE INFORMACIÓN COMPARATIVA O ESTÁNDAR SOBRE COSTES

La delegación no calcula ni compara de forma sistemática los costes unitarios de actividades comparables del Programa Regional de Reconstrucción para [América Central](#) (por ejemplo, el coste de una casa, del metro cúbico en un depósito de agua, de una letrina, de un metro de canalización de aguas residuales o de agua potable), lo que permitiría justificar y explicar las variaciones significativas que se produjeran, y efectuar un seguimiento, y ello pese a indicaciones de la existencia de una amplia gama de costes unitarios de actividades. Por ejemplo, la unidad de gestión de los programas responsable del proyecto para la periferia de Managua abonó 7 000 euros por casa a una agencia de las Naciones Unidas, mientras que la [unidad de gestión de los programas](#) responsable del proyecto de apoyo a la gestión municipal en Honduras pudo edificar casas que solo costaron 2 900 euros cada una gracias a la participación de los beneficiarios en los equipos de construcción.

Los informes del [fondo fiduciario multidonantes](#) en Indonesia no establecen un vínculo entre las realizaciones de los proyectos y los costes correspondientes y, por consiguiente, no proporcionan ninguna base que permita evaluar la relación coste-eficacia o realizar una evaluación comparativa.

En [Sri Lanka](#), la delegación adjudicó proyectos por un total aproximado de 40 millones de euros a [agencias de las Naciones Unidas](#), basándose en una evaluación general, consideró que este enfoque era preferible al recurso a contratistas privados o a organizaciones no gubernamentales. Con el fin de demostrar la eficiencia del enfoque seleccionado, los costes unitarios, como el coste de un kilómetro de carretera construida por la agencia de las Naciones Unidas mediante contratos celebrados a nivel local (teniendo en cuenta las condiciones locales) podrían ser objeto de seguimiento y comparación con los costes de otros mecanismos posibles.

- 28.** En Indonesia, el 40 % de los fondos del fondo fiduciario multidonantes proceden de la Comisión, y un 50 % suplementario, de los Estados miembros de la UE. La mayor parte de los proyectos financiados por el fondo fiduciario multidonantes son gestionados por el Banco Mundial, que no comunicó sistemáticamente al comité de dirección los informes de seguimiento internos redactados tras las visitas sobre el terreno de proyectos. Los informes de situación publicados anualmente por el fondo fiduciario multidonantes no ofrecían una imagen completa y equilibrada del estado de ejecución de los proyectos, sino que ponían de relieve los avances sin mencionar los atrasos. La Comisión y otros donantes lograron mejorar la calidad de la información obteniendo un informe de situación pormenorizado para el período que abarca hasta diciembre de 2006 y para los semestres siguientes. Al igual que tras el huracán *Mitch*, no se disponía de información comparativa sobre costes y no se habían definido objetivos claramente cuantificados en términos de realizaciones para algunos proyectos; éste es el caso del proyecto destinado a combatir la pobreza urbana, en el que se facilitó una lista detallando el conjunto de las necesidades que excedía los fondos disponibles.
- 29.** En Sri Lanka, en el caso de los proyectos ejecutados por una agencia de las Naciones Unidas, la Comisión no garantizó la disponibilidad de información comparativa sobre los costes para efectuar el seguimiento de la ejecución y demostrar su eficiencia, ni veló por la elaboración de objetivos claramente cuantificados en términos de realizaciones para los proyectos ejecutados por las agencias de las Naciones Unidas, que tuvieran como fin la evaluación del logro de las realizaciones previstas. Además, con respecto a estos proyectos, la delegación todavía no había establecido procedimientos para aprobar la concepción de las obras planificadas así como las obras concluidas.

### SECCIÓN 3.3. RESULTADOS OBTENIDOS

<sup>21</sup> Reglamento (CE) n° 2258/96.

- 30.** La fiscalización consistió en examinar si las realizaciones previstas se obtuvieron con una visibilidad adecuada y si los proyectos satisfacen las necesidades no solo de las personas directamente afectadas por el huracán *Mitch* y por el *tsunami*, sino también de una población más amplia. También se comprobó si la ayuda a la rehabilitación constituía un vínculo eficaz entre la ayuda humanitaria inicial a corto plazo, por un lado, y la ayuda al desarrollo a más largo plazo, por el otro <sup>21</sup>. También se examinaron el alcance de la implicación y los planes de financiación subsiguientes con el fin de evaluar las perspectivas de sostenibilidad.

#### RECUADRO 3

#### REALIZACIONES

Las **unidades de gestión de los programas** que ejecutaron el PRRAC en **Nicaragua** han, entre otras acciones, construido o rehabilitado 139 escuelas, más de 1 050 casas, cinco dispensarios, una oficina para servicios sanitarios, redes de abastecimiento de agua potable y de alcantarillado, en particular pozos, depósitos de agua y letrinas. En **Honduras**, destacan entre las realizaciones las redes de abastecimiento de agua potable y de alcantarillado, la construcción de 1 280 casas y la rehabilitación de otras 200, la construcción o rehabilitación de 336 escuelas, así como varios dispensarios.

A finales de 2006, el **fondo fiduciario multidonantes** en **Indonesia** había respaldado la construcción o rehabilitación de 2 100 casas, 1 900 km de carreteras comarcales, 240 escuelas, 118 centros comunitarios, 40 dispensarios y 680 redes de abastecimiento de agua potable. Sin embargo, la decisión de la Comi-

sión de canalizar su financiación a través del fondo fiduciario multidonantes redujo la visibilidad de la UE ante los beneficiarios y donantes.

En **Sri Lanka**, al iniciarse el segundo semestre de 2007, las realizaciones todavía eran limitadas, ya que las obras de los proyectos de redes de carreteras a nivel nacional y local ejecutados por el **Banco Asiático de Desarrollo** y una **agencia de las Naciones Unidas** no habían hecho más que comenzar. Alrededor de 100 acciones relativas a los medios de subsistencia se encontraban en curso de realización, o habían sido finalizadas, en el marco de proyectos de desarrollo de dichos medios. Casi la mitad de las acciones de retirada de escombros previstas se habían llevado a cabo con arreglo al programa de regeneración del medio ambiente; sin embargo, no había comenzado la construcción de vertederos y de centros de reciclaje al no haber sido posible encontrar emplazamientos apropiados a tiempo.

### LOGRO DE GRAN NÚMERO DE REALIZACIONES ÚTILES

- 31.** Pese a que resulte difícil comparar los logros con los objetivos previstos (véanse los apartados 27 a 29), los proyectos financiados por la Comisión han dado lugar a numerosas realizaciones en Centroamérica e Indonesia (véase el recuadro 3). Sin embargo, la Comisión y sus socios no siempre difundieron información suficiente —como información comparativa sobre costes— para contribuir a demostrar que estas realizaciones se obtuvieron gracias a un uso eficiente de los fondos (véanse los apartados 27 a 29). En Sri Lanka, debido en gran parte a la reanudación del conflicto (véanse los apartados 22 y 26), las realizaciones al iniciarse el segundo semestre de 2007 eran muy escasas.

#### Depósito de agua en Nicaragua



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

- 32.** Tras ambas catástrofes, los precios aumentaron de forma considerable debido a una mayor demanda de mano de obra, maquinaria y materiales. En el caso de proyectos que no contaban con unos objetivos claramente cuantificados en términos de realizaciones, no resultó posible medir el impacto de la inflación; en cambio, en el caso de objetivos definidos con claridad, resultaron insuficientes los fondos destinados al conjunto de las acciones inicialmente previstas (véase el recuadro 4).
- 33.** El resultado de los proyectos no solo depende de las realizaciones obtenidas, sino también de que éstas resulten de utilidad para los beneficiarios. En Indonesia, la Comisión ha reconocido la necesidad de mejorar el equipamiento de las casas financiadas por el fondo fiduciario multidonantes gracias al suministro de las necesarias infraestructuras complementarias, en particular para el abastecimiento de agua potable. En los tres países visitados, los proyectos no solo pretendían reemplazar las infraestructuras dañadas y prestar asistencia a la población afectada de forma directa (véanse los apartados 18 y 19), sino que consistían principalmente en acciones de desarrollo, más que en acciones de rehabilitación, de las que se beneficiaba el conjunto de la población (véase el recuadro 5).

#### RECUADRO 4

#### IMPACTO DE LA INFLACIÓN EN LAS REALIZACIONES

La [unidad de gestión de los programas](#) responsable de la mejora de los servicios sanitarios en [Nicaragua](#) no disponía de fondos suficientes para construir el dispensario previsto en San Rafael del Sur. El motivo residía en el aumento del coste de la mano de obra y de los materiales, que superaba la financiación local suplementaria de la que disponía a raíz del fortalecimiento del euro con respecto al córdoba nicaragüense.

El [fondo fiduciario multidonantes](#) en [Indonesia](#) había previsto la construcción de hasta 10 000 casas y la reparación de otras 15 000. Sin embargo, el aumento de precios provocó que estos objetivos se limitaran a 6 000 y 8 400 casas respectivamente.

En [Sri Lanka](#), debido al incremento de los precios, los fondos disponibles no permitieron cubrir el conjunto de las carreteras y de las actividades inicialmente previstas en el marco del proyecto de rehabilitación de la red viaria ejecutado a través del [Banco Asiático de Desarrollo](#). A raíz de ello, se abandonaron las acciones previstas en el ámbito del refuerzo de las capacidades institucionales y de la construcción de la red viaria, por un valor de aproximadamente 8 millones de euros, y se transfirieron 13 millones de euros suplementarios a partir de otro programa de rehabilitación de la red viaria con el fin de cubrir unos costes de construcción más elevados de lo previsto. Se prevé el fortalecimiento del euro con respecto a la rupia ceilandesa durante 2006 y 2007 que compense el impacto de cualquier nuevo aumento de los precios.



### Casa en Aceh financiada por el fondo fiduciario multidonantes



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

#### RECUADRO 5

### PROYECTOS QUE NO SE LIMITAN A REEMPLAZAR LAS INFRAESTRUCTURAS DAÑADAS

El proyecto educativo en [Nicaragua](#), así como el proyecto de abastecimiento de agua y alcantarillado en [Honduras](#), atendieron principalmente las necesidades existentes con anterioridad al paso del huracán *Mitch*. Ninguno de los dispensarios construidos por la [unidad de gestión de los programas](#) responsable del proyecto sanitario en Nicaragua estaba destinado a reemplazar los que habían sido destruidos o gravemente dañados por el huracán. Del mismo modo, la mayor parte de las casas construidas por las unidades de gestión de los programas no sustituyeron a las destruidas por el huracán. En lugar de ello, se seleccionó a los beneficiarios en función de criterios de pobreza y vulnerabilidad. Pese a que el antiguo ayuntamiento de Sandino no había quedado destruido por la catástrofe, se edificó un nuevo ayuntamiento que respondiera a las mayores exigencias que la afluencia de refugiados tras el paso de *Mitch* representaba para la administración municipal.

En [Indonesia](#), el [fondo fiduciario multidonantes](#) financió un proyecto de un valor de 50 millones de euros destinado a desarrollar los subdistritos (el proyecto de desarrollo de Kecamatan). De los 221 subdistritos que abarcaba el proyecto, 134 (más del 60 %) no se habían visto directamente afectados por el *tsunami*.

En [Sri Lanka](#), se asignaron unos 70 millones de euros a la rehabilitación de las carreteras nacionales y rurales a través de proyectos gestionados por el [Banco Asiático de Desarrollo](#) y una [agencia de las Naciones Unidas](#). Estas carreteras ya se encontraban en mal estado antes del *tsunami*. El proyecto de gestión de residuos llevado a cabo por una agencia de las Naciones Unidas comprende la totalidad del distrito de Ampara y no únicamente la franja litoral directamente afectada.

## VÍNCULOS CONTRASTADOS CON LA AYUDA HUMANITARIA ANTERIOR

- 34.** El prolongado proceso de concepción y los retrasos subsiguientes que afectaron a la respuesta de rehabilitación impidieron el establecimiento de un estrecho vínculo entre la ayuda humanitaria inicial y la posterior ayuda a la rehabilitación tras el paso del huracán *Mitch* en 1998 (véanse los apartados 20 y 24).
- 35.** En el caso del *tsunami*, la respuesta de la Comisión tuvo más en cuenta la conexión entre ayuda y rehabilitación; en Indonesia, en particular, varios factores contribuyeron a reforzar esta vinculación:
  - a) la respuesta relativamente rápida del fondo fiduciario multidonantes (véase el apartado 25) permitió vincular algunos proyectos de rehabilitación con los anteriores proyectos humanitarios de la Dirección General de Ayuda Humanitaria (ECHO). Cabe por ejemplo citar los refugios provisionales que esta dirección proporcionó, acción que el fondo fiduciario multidonantes secundó mediante la construcción de alojamientos permanentes;
  - b) la intervención humanitaria de larga duración de la Dirección General de Ayuda Humanitaria, hasta mediados de 2007, contribuyó a relacionar ayuda y rehabilitación, al incluir sobre todo acciones de rehabilitación a corto plazo, como la construcción de barcos y de un embarcadero en Lampuuk (Aceh);
  - c) el mecanismo de reacción rápida permitió financiar acciones, como el suministro de imágenes vía satélite, que potenciaron el vínculo entre ayuda y rehabilitación. También permitió financiar las iniciativas de mediación entre el Gobierno de Indonesia y el Movimiento Aceh Libre (GAM), que desembocaron en un acuerdo de paz en agosto de 2005, aportando una base más sólida para la rehabilitación y el desarrollo a más largo plazo.

- 36.** Sin embargo, el fondo fiduciario multidonantes tardó en ocuparse del sector clave del restablecimiento de los medios de subsistencia destruidos por el *tsunami*. Hasta mayo de 2007 no fueron asignados 50 millones de euros de este fondo al desarrollo económico y a los medios de subsistencia. Pese a que un gran número de personas habían sido contratadas en el marco de los proyectos del fondo multidonantes, se trataba de empleos temporales únicamente, y la mayor parte de los trabajadores cualificados no procedían de Aceh.

**Proyecto de la Dirección General de Ayuda Humanitaria destinado a restablecer los medios de subsistencia de los pescadores en Aceh**



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

- 37.** En Sri Lanka, la Dirección General de Ayuda Humanitaria también estuvo presente hasta mediados de 2007 y el mecanismo de reacción rápida financió un «proyecto de recuperación rápida», de un valor de 2 millones de euros, destinado a la retirada de escombros y a la mejora del alcantarillado. Sin embargo, esta dirección concentró sus acciones humanitarias en el norte y en el este, zonas que posteriormente pasaron a ser prácticamente inaccesibles debido a la escalada del conflicto, motivo por el cual dichas medidas no permitieron reforzar el vínculo entre ayuda y rehabilitación. Por consiguiente, resultó imposible llevar a cabo las acciones de rehabilitación en muchas zonas donde anteriormente la Dirección General de Ayuda Humanitaria había llevado a cabo acciones. A ello se añade que la Comisión optó por no construir viviendas permanentes para reemplazar los refugios provisionales, ya que el alojamiento de las víctimas del *tsunami* era el ámbito que mayor financiación había recibido por parte de otros donantes.

#### ESTRECHO VÍNCULO CON EL DESARROLLO A MÁS LARGO PLAZO

- 38.** La estrategia de la Comisión en respuesta a ambas catástrofes no se orientó únicamente a reconstruir las infraestructuras dañadas y restablecer los medios de subsistencia de las personas perjudicadas de forma directa por estos cataclismos, sino también a atender las necesidades de desarrollo a más largo plazo, y no solo de la población directamente afectada por el desastre, sino también de otras personas (véanse los apartados 18, 19 y 33). Esta orientación más amplia en términos de desarrollo fue la que se puso en práctica. Al tratarse de un enfoque compatible con las estrategias nacionales, fue acogido favorablemente por los gobiernos beneficiarios, que hicieron hincapié en la importancia de la «transformación» tras el huracán *Mitch* y de una «mejor reconstrucción» tras el *tsunami*. A título de ejemplo, el informe de diciembre de 2006 del Gobierno de Sri Lanka relativo a la recuperación post-*tsunami* elogiaba aquellos socios que no solo se habían centrado en la franja litoral afectada de forma directa por la catástrofe, sino que se habían ocupado de los distritos en su totalidad.

## INCERTIDUMBRE SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PROYECTOS

- 39.** Tras el paso del huracán *Mitch*, la respuesta de rehabilitación proporcionada por la Comisión en Centroamérica a través de las unidades de gestión de los programas, sin equivalente nacional, parece incompatible con la importancia concedida a la implicación del país socio en la política actual de desarrollo <sup>22</sup>, de lo cual se deriva un riesgo de escasa sostenibilidad debido a la falta de participación de las instituciones locales, cuestión que algunos proyectos intentaron solventar reforzando la implicación local durante la ejecución de los proyectos. Sin embargo, las comunidades beneficiarias no participaron directamente en la construcción de dispensarios y de escuelas, y la sostenibilidad de los proyectos de abastecimiento de agua y de redes de alcantarillado dependerá de la implantación de mecanismos de tarificación eficaces y de políticas nacionales en este ámbito.

<sup>22</sup> La declaración adoptada conjuntamente en diciembre de 2005 por el Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea que lleva por título «El consenso europeo sobre desarrollo» (DO C 46 de 24.2.2006, p. 1) dispone que un principio común de la cooperación para el desarrollo es la implicación de los países socios en los programas. Asimismo, los ministros de los países desarrollados y en desarrollo signatarios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, de marzo de 2005, manifiestan su compromiso para alinear la ayuda con los sistemas y procedimientos de los países socios y para colaborar en el refuerzo de sus capacidades.

### Construcción de una nueva escuela en Honduras



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

- 40.** En Indonesia en cambio, tras el *tsunami*, el organismo nacional encargado de coordinar las operaciones de reconstrucción examinó todas las propuestas de proyectos del fondo fiduciario multidonantes y también lo copresidió. Además, los proyectos respondieron a un enfoque participativo de la planificación para garantizar el cumplimiento de las prioridades locales. Este tipo de cooperación con la población beneficiaria ha reforzado las perspectivas de sostenibilidad, en particular dado que la Comisión contribuyó al acuerdo de paz mediante la financiación de las acciones de mediación. Sin embargo, la continuidad del apoyo gubernamental y la financiación sostenible siguen siendo cuestiones delicadas.
- 41.** Asimismo, en Sri Lanka, la población local fue ampliamente consultada. Sin embargo, la sostenibilidad del proyecto de gestión de residuos, ejecutado por una agencia de las Naciones Unidas, dependerá de la puesta en marcha de un mecanismo de tarificación eficaz. La sostenibilidad del proyecto de carreteras nacionales, ejecutado a través del Banco Asiático de Desarrollo, dependerá a su vez del buen funcionamiento del fondo de mantenimiento de las carreteras recientemente creado. Por su parte, la sostenibilidad del proyecto de carreteras locales, ejecutado por una agencia de las Naciones Unidas, dependerá en este caso de la calidad de construcción. Aunque los proyectos financiados por la Comisión proporcionen un marco concreto para la cooperación de las distintas comunidades étnicas, la persistencia del conflicto en Sri Lanka hace peligrar todas las acciones llevadas a cabo para garantizar la sostenibilidad técnica y financiera de los proyectos.

**Construcción de una carretera comarcal en Sri Lanka con mano de obra local**



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

# CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 42.** En su respuesta de rehabilitación tras el huracán *Mitch* y el *tsunami*, la Comisión recurrió a tres mecanismos de ejecución distintos (las unidades de gestión de los programas en Centroamérica, las contribuciones a un fondo fiduciario multidonantes en Indonesia y las contribuciones a organizaciones internacionales en Sri Lanka). El cuadro 5 muestra los resultados conseguidos por la Comisión en estas tres regiones con respecto a las tres preguntas que guiaron la fiscalización. La elección del mecanismo de ejecución no constituye el único factor que influye en estos resultados, como demuestra claramente el ejemplo de Sri Lanka, donde la reanudación del conflicto tras el *tsunami* frenó el ritmo de la rehabilitación y limitó su alcance geográfico.

CUADRO 5

## SÍNTESIS DE LOS ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS

Pregunta de fiscalización	Criterios	Centroamérica tras el huracán <i>Mitch</i>	Indonesia tras el <i>tsunami</i>	Sri Lanka tras el <i>tsunami</i>
Definición de las necesidades	Estrategia en tiempo oportuno que abarque problemas más amplios	+	+	+
	Concepción rápida con la participación de los beneficiarios	-	+	+ - <sup>1</sup>
Ejecución de la ayuda	Ejecución a su debido tiempo	-	+	- <sup>1</sup>
	Seguimiento de la eficiencia	- <sup>2</sup>	- <sup>2</sup>	- <sup>2</sup>
Logro de resultados	Logro de realizaciones útiles	+	+	- <sup>1</sup>
	Vínculo con la ayuda humanitaria	-	+	- <sup>1</sup>
	Vínculo con el desarrollo a más largo plazo	+	+	+
	Perspectivas de sostenibilidad	-	+	- <sup>1</sup>

+ = aspecto positivo; - = aspecto negativo

<sup>1</sup> Influencia del conflicto sostenido en el país.

<sup>2</sup> Conciene esencialmente a la recopilación de información comparativa sobre costes y la definición de objetivos claros en términos de realizaciones.



*¿Definió la Comisión de forma adecuada las necesidades en materia de rehabilitación de las personas afectadas por las catástrofes?*

- 43.** En cuanto a la definición de las necesidades y a la concepción de los proyectos, tras el desencadenamiento de estas dos catástrofes la Comisión concibió con rapidez una estrategia adaptada a las necesidades de una población que no se limitase solo a las personas cuyos bienes habían sido dañados o destruidos por el desastre. El diseño de los proyectos por la Comisión fue llevado a cabo con mayor rapidez tras el *tsunami* que tras el huracán *Mitch*, y con una mayor participación por parte de los beneficiarios para garantizar la sostenibilidad de la ayuda (véanse los apartados 17 a 22).

**RECOMENDACIÓN 1**

La Comisión debería continuar desarrollando el enfoque que adoptó tras el *tsunami*, que permite diseñar rápidamente los proyectos de rehabilitación y que fomenta la participación de los beneficiarios con el fin de potenciar los aspectos de implicación y sostenibilidad.

*¿Permiten los procedimientos de la Comisión garantizar la ejecución de la ayuda de forma oportuna y eficiente?*

- 44.** La ejecución fue más rápida en Indonesia, mientras que en Sri Lanka las realizaciones han sido limitadas hasta la fecha, principalmente debido a la reanudación del conflicto que aqueja al país. En lo que respecta al *tsunami*, la Comisión no abordó las principales insuficiencias en los sistemas de seguimiento y supervisión de la eficiencia de la ayuda a la rehabilitación que ya se habían observado en el caso del huracán *Mitch*. En particular, no garantizó para todos los proyectos que se hubiesen definido objetivos claramente cuantificados en términos de realizaciones, ni que los sistemas originasen información suficiente para demostrar la eficiencia de la ejecución (véanse los apartados 23 a 29).

**RECOMENDACIÓN 2**

Con el fin de mejorar la supervisión de los fondos, la Comisión debería proseguir sus esfuerzos, cooperando plenamente con otros donantes, para incrementar la transparencia en materia de presentación de informes del fondo fiduciario multidonantes en Indonesia, además de establecer un sistema de control de la calidad independiente para la concepción de los proyectos y la recepción de las obras concluidas por las organizaciones de las Naciones Unidas que gestionan los fondos comunitarios en Sri Lanka.

**RECOMENDACIÓN 3**

La Comisión debería garantizar la disponibilidad de información comparativa sobre costes para realizar un seguimiento de la ejecución de los proyectos y demostrar su eficiencia, así como la definición de objetivos claros para los proyectos con el fin de determinar si se han logrado las realizaciones previstas.

*¿Han logrado los proyectos sus resultados previstos, en particular con respecto al establecimiento de vínculos satisfactorios con la ayuda a corto plazo y el desarrollo a más largo plazo?*

- 45.** En términos de resultados, las realizaciones útiles en Centroamérica e Indonesia han sido importantes, aunque todavía habrían sido más numerosas si no se hubiese producido un aumento de precios como consecuencia de ambas catástrofes. En Indonesia, la visibilidad ante los beneficiarios y los donantes se vio reducida dado que los fondos se canalizaron a través del fondo fiduciario multidonantes. Tanto en el caso del huracán *Mitch* como del *tsunami*, los beneficiarios no solo consistieron en las personas directamente afectadas por la catástrofe, sino que se trataba de una población más amplia. El vínculo con la ayuda humanitaria anterior ha sufrido variaciones; en cambio, se ha establecido un estrecho vínculo con el desarrollo a más largo plazo, lo cual refuerza las perspectivas de sostenibilidad. Sin embargo, la continuidad del apoyo gubernamental y la financiación sostenible siguen siendo cuestiones delicadas (véanse los apartados 30 a 41).

**RECOMENDACIÓN 4**

La Comisión debería anticipar mejor los incrementos sensibles de precios a raíz de catástrofes naturales para poder gestionarlos, por ejemplo a través de un mayor empleo de mano de obra y recursos locales.

**RECOMENDACIÓN 5**

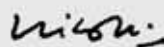
Convendría garantizar una visibilidad adecuada de la UE, en particular cuando las organizaciones internacionales se encargan de la ejecución de los proyectos.

**RECOMENDACIÓN 6**

Ya desde la fase de concepción de los proyectos, la Comisión debería tomar medidas apropiadas y oportunas con el fin de garantizar la sostenibilidad de los mismos.

El presente informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión del día 12 de junio de 2008.

*Por el Tribunal de Cuentas*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Presidente*

# RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

## RESUMEN

### III.

La situación producida por el huracán *Mitch* y por el *tsunami* ha sido diferente. En el caso del huracán *Mitch*, tuvo lugar un amplio proceso de consulta con todos los interesados, públicos y privados, tanto en la concepción como en la ejecución del Programa Regional de Reconstrucción para América Central (PRRAC). Las acciones tras el huracán *Mitch* suscitaron una gran implicación de la sociedad civil.

Aprovechando la experiencia del proceso de consulta del huracán *Mitch*, la respuesta en el caso del *tsunami* se coordinó bien a nivel internacional, y se afianzó rápidamente sobre el éxito de la fase humanitaria y el pronto inicio de planes nacionales de reconstrucción. En particular, la creación del fondo fiduciario multidonantes en Indonesia, encabezado por la UE, ha sido decisiva para coordinar a los donantes y reunir fondos destinados a poner en marcha rápidamente el proceso de recuperación con políticas sólidas <sup>1</sup>.

### IV.

En Centroamérica se iniciaron algunas actividades en 2001, principalmente para las acciones más pequeñas. Todos los proyectos incluían estimaciones de las realizaciones y preveían informes periódicos para supervisar el progreso y emprender las medidas correctivas correspondientes. El seguimiento, como las evaluaciones intermedias y finales, se llevó a cabo según lo previsto.

<sup>1</sup> El fondo fiduciario multidonantes para la reconstrucción de Aceh y Nias (fondo fiduciario multidonantes) está financiado por 15 organizaciones internacionales y bilaterales y un 90 % de los fondos aportados por la UE (la Comisión Europea y los Estados miembros).

Por lo que se refiere al *tsunami*, tanto en Indonesia como en Sri Lanka, las realizaciones y las evaluaciones de costes figuran en los documentos de valoración de cada proyecto y en los acuerdos contractuales con los socios responsables de la ejecución. La Comisión supervisa continuamente la utilización eficaz de fondos. Los costes finales reales se calculan al final del proyecto ya que resultan de una licitación y de otras necesidades o ajustes requeridos durante la ejecución del proyecto. La Comisión incluirá evaluaciones de la rentabilidad para cada proyecto en evaluaciones intermedias y finales.

En Sri Lanka, además de la visita del Tribunal, la Comisión ha reforzado el control de calidad independiente antes de la aceptación de obras concluidas.

#### V.

Los proyectos del PRRAC se diseñaron y ejecutaron según un planteamiento que tomó en cuenta no solo las realizaciones en infraestructuras, sino también la sensibilización y actividades de formación para consolidar instituciones nacionales y municipales y organizaciones beneficiarias. En algunos casos el PRRAC contribuyó también a reforzar iniciativas de descentralización desarrollando capacidades de gestión de actores locales para superar desigualdades regionales (por ejemplo, los proyectos sanitarios y educativos en El Salvador).

En el caso del *tsunami*, la respuesta de la Comisión era parte integrante de planes nacionales de reconstrucción y desarrollo globales. Bajo el concepto de «reconstruir mejor», se asegurará el mantenimiento y la sostenibilidad de proyectos de reconstrucción, en el caso de la vivienda y la recuperación de los medios de subsistencia por parte de los beneficiarios privados, y en el caso de infraestructuras públicas y servicios mediante compromisos en los presupuestos de gobiernos locales y centrales.

#### VI.

Las respuestas de la Comisión a las recomendaciones específicas del Tribunal figuran en los apartados 42 a 45.

## CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

### 4.

El Programa Regional de Reconstrucción para América Central (PRRAC) ha sido la principal respuesta de la Comisión al huracán *Mitch*, complementada por algunas reorientaciones en los programas bilaterales de cooperación, incrementos de las aportaciones a la cofinanciación de las organizaciones no gubernamentales y ayuda adicional en el contexto de la seguridad alimentaria.

## CAPÍTULO 3. OBSERVACIONES

### 20.

La ejecución a través de las unidades de gestión del proyecto era el resultado de un acuerdo *ad hoc* con los países beneficiarios, teniendo en cuenta las circunstancias excepcionales y la falta de capacidad local para asumir las tareas implicadas. El PRRAC ha demostrado que es posible lograr un alto nivel de participación de instituciones nacionales y beneficiarios, sin necesidad de que la ejecución del programa la gestionen directa o únicamente ellos. En el PRRAC, la ejecución de proyectos a través de las unidades de gestión de los programas (UGP) eliminó parte de las tensiones y de las rivalidades políticas, así como los fallos administrativos que habitualmente obstaculizan los proyectos con grandes componentes de infraestructura.

### 24.

El tiempo requerido para la concepción y la ejecución del proyecto se explica por la naturaleza compleja de un proyecto que cubre necesidades de recuperación pluridimensionales. Desde finales de 2001, se han ido poniendo en marcha progresivamente algunas actividades, principalmente para las acciones más pequeñas del PRRAC.

### 26.

La intensificación gradual del conflicto en Sri Lanka ha producido un contexto en el que es muy difícil actuar, particularmente por lo que se refiere a los progresos en el acercamiento a comunidades locales.

**Recuadro 1**

A pesar de los retrasos mencionados en el PRRAC en Honduras, los proyectos de sanidad y educación lograron sus objetivos y, por ejemplo, contribuyeron a la mejora del sistema escolar oficial.

**27.**

La Comisión toma nota de la utilidad de comparar costes unitarios para llevar a cabo una mejor preparación presupuestaria y un análisis de la rentabilidad esperada, pero desea subrayar la dificultad de aplicar tal herramienta en diversos contextos de reconstrucción y en diversos países con modelos socioeconómicos diferentes.

Se ha evaluado cada gran proyecto del PRRAC. Aunque no se emprendió ninguna evaluación intermedia específica del PRRAC, en 2003 se publicó un informe de evaluación más general titulado «Évaluation des actions de réhabilitation et de reconstruction financées par la Communauté Européenne dans les pays ACP/ALA/MED/Tacis», que cubría el PRRAC. Estas evaluaciones contienen las recomendaciones que se han tomado en consideración.

La visión general de la información comparativa o estándar sobre costes formará parte de la evaluación del PRRAC que está previsto llevar a cabo hacia finales de 2008.

**28.**

A petición de la Comisión y de otros donantes, el Banco Mundial acordó compartir sistemáticamente a partir de 2007 los informes de seguimiento de las visitas sobre el terreno con el comité de dirección del fondo fiduciario multidonantes.

Para todos los proyectos del fondo fiduciario multidonantes, el análisis del carácter razonable de la realización propuesta y los costes calculados son examinados por el comité de dirección del fondo fiduciario multidonantes durante la etapa de valoración. Después de la aprobación, los acuerdos contractuales con socios responsables de la ejecución incluyen siempre estimaciones de costes y las correspondientes realizaciones/resultados. Para cada proyecto financiado, un informe financiero del organismo responsable de la ejecución al administrador permite que éste siga cualquier desviación y adopte medidas correctivas, conforme a sus obligaciones contractuales. Algunos proyectos, como el destinado a combatir la pobreza urbana, asignan subvenciones a las comunidades que deben identificar y dar prioridad a los pequeños trabajos particulares que deben emprenderse, bajo procedimientos específicos de estudio y aceptación. Los costes reales finales de realizaciones se calculan al final del proyecto.

**29.**

Además de la visita del Tribunal, la Comisión incluirá una evaluación de la rentabilidad en la evaluación final. La Comisión ha reforzado el control independiente de calidad antes de aprobar las obras concluidas (por ejemplo, un ingeniero de supervisión para carreteras de acceso e infraestructura comunitaria).

**Recuadro 2**

La gran dispersión geográfica de las intervenciones en el PRRAC y las diversas condiciones socioeconómicas hicieron que algunas comparaciones de costes fueran menos pertinentes, como por ejemplo, casas en dos países distintos o en un emplazamiento rural y urbano.

En el caso del PRRAC en Ciudad Sandino (Managua), se acordó que cada familia beneficiaria aportara un trabajador a tiempo completo para las obras de construcción de su casa, así como 100 horas de trabajo comunitario.

Por lo que se refiere al *tsunami*, tanto en Indonesia como en Sri Lanka las realizaciones y la evaluación de costes esperados figuran en los documentos de valoración y en los acuerdos contractuales con organizaciones internacionales o con los organismos asociados responsables de la ejecución. Los costes finales reales se calculan al final del proyecto ya que resultan de una licitación y de otras necesidades o ajustes requeridos durante la ejecución del proyecto. La Comisión incluirá la evaluación sobre la rentabilidad en la evaluación final.

### 31.

En Centroamérica, las evaluaciones intermedias y finales individuales de los proyectos PRRAC cubrieron la información necesaria por lo que se refiere a la utilización eficaz de los fondos. Este aspecto también se cubrirá en la evaluación final prevista del PRRAC en conjunto en 2008. Para Indonesia y Sri Lanka la utilización eficaz de los fondos se supervisa permanentemente y será un tema específico en las evaluaciones intermedias previstas en 2008.

Véanse también las respuestas a los apartados 27 a 29 y el recuadro 2.

### Recuadro 3

La Comisión, en su papel de copresidenta del comité de dirección, ha aumentado la visibilidad de la UE en Indonesia a través de su *influencia estratégica* en el fondo fiduciario multidonantes, así como al vincular la reconstrucción a las iniciativas complementarias en apoyo del proceso de paz de Aceh, con pleno diálogo y como socio privilegiado de las autoridades indonesias a nivel central y local. La Comisión considera que su papel constructivo de coordinación, como donante principal, ha creado una visibilidad muy positiva y ha suscitado una alta estima entre los beneficiarios y entre los socios ejecutores.

### Recuadro 4

El Tribunal está en lo cierto por lo que se refiere al dispensario previsto en San Rafael del Sur. No obstante, la comunidad tiene ya un dispensario funcional que atiende a la población local. Por estas razones, se concluyó que un centro suplementario ya no era una prioridad.

La Comisión contribuye al plan general de reconstrucción de viviendas del Gobierno de Indonesia. Desde la visita del Tribunal, los objetivos revisados en materia de vivienda financiada por el fondo fiduciario multidonantes se han actualizado a 8 000 nuevas casas y 7 000 casas reparadas. El déficit en materia de vivienda del fondo fiduciario multidonantes está cubierto por financiación del Gobierno.

### 33.

En el caso del huracán *Mitch*, la fase de preparación del programa tomó en consideración la situación general en Centroamérica, logrando un equilibrio razonable entre necesidades a corto o medio plazo y la estrategia a más largo plazo de desarrollo.

En el caso del *tsunami*, tanto en Indonesia como en Sri Lanka el apoyo de la Comisión ha sido parte integrante de planes nacionales de reconstrucción y desarrollo para asegurar la implicación y la sostenibilidad en «reconstruir mejor». En el caso de Sri Lanka, la comunidad de donantes acordó unánimemente que la ayuda había de ser sensible a los conflictos y beneficiar a la población más vulnerable en las zonas afectadas por el *tsunami*.

#### **Recuadro 5**

La respuesta del fondo fiduciario multidonantes es coherente con los planes nacionales de reconstrucción que abarcaban la totalidad de la provincia de Aceh, debido al gran número de desplazados, muchos de los cuales quedaron traumatizados y no querían volver a la zona costera.

#### **34.**

El tiempo necesario para la concepción del proyecto y su ejecución tras el huracán *Mitch* se explica por la compleja naturaleza de un proyecto que cubre necesidades pluridimensionales de recuperación (véanse las respuestas a los apartados 20 y 24).

#### **36.**

En Indonesia, en una primera fase se hizo hincapié en la reconstrucción de infraestructuras, conforme a la prioridad de necesidades expresada por las autoridades nacionales y locales. Había un consenso general de que, para asegurar la sostenibilidad de las actividades de recuperación de los medios de subsistencia, éstas debían integrarse en una estrategia de recuperación económica en la que se implicara el nivel local. La preparación de tal estrategia dependía de los progresos políticos y el establecimiento de un gobierno provincial que no comenzó hasta 2007 (después de las elecciones locales de Aceh de diciembre de 2006). Sobre esta base, en 2007 se acordó un proyecto de «instrumento de financiación del desarrollo económico» (50 millones de dólares).

#### **39.**

Las acciones relacionadas con la sanidad, la educación, el desarrollo local, el agua y el saneamiento tienen a menudo un componente de consolidación institucional de las entidades nacionales de gestión con objeto de promover políticas sostenibles en estos sectores. Los primeros informes de evaluación *a posteriori* de dos proyectos en El Salvador y uno en Honduras concluyeron que se logró la sostenibilidad.

#### **40.**

La financiación completa para la reconstrucción de Aceh corre a cargo del presupuesto del Gobierno de Indonesia.

## **CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **42.**

En el caso del *tsunami*, tanto en Indonesia como en Sri Lanka la Comisión considera que los pasos emprendidos en relación con la supervisión de la eficiencia han dado lugar a mejoras en los acuerdos jurídicos concluidos con organizaciones internacionales (véanse las respuestas a los apartados 27 a 29 y el recuadro 2). La Comisión sigue trabajando en este sentido.

La Comisión considera que la síntesis del Tribunal presentada en el cuadro 5 de la supervisión de la eficiencia no tiene suficientemente en cuenta otros criterios que la disponibilidad de información comparativa sobre costes y objetivos. La Comisión considera que es demasiado pronto para concluir definitivamente sobre la sostenibilidad y examinará esta cuestión en próximas evaluaciones.



### **Recomendación 1**

La Comisión está de acuerdo con la recomendación del Tribunal, que representa una estimación muy positiva del planteamiento coordinado de múltiples donantes seguido en el caso del *tsunami*, y se esforzará en aplicarlo siempre que se den las condiciones previas.

#### **44.**

Generalmente tras una gran catástrofe es necesario lograr un equilibrio razonable entre dar una respuesta rápida y la valoración de necesidades muy detalladas y cálculos del coste unitario, considerando que la eficacia en los costes se deriva principalmente de la contratación competitiva. En el caso de la respuesta al *tsunami*, en los documentos de valoración y en los acuerdos contractuales con los socios responsables de la ejecución se incluyen las realizaciones y las evaluaciones de costes previstos. Para algunos proyectos, las comunidades locales señalan y priorizan obras concretas durante la ejecución, y por lo tanto no pueden determinarse al principio de los programas realizaciones claramente cuantificadas. La Comisión supervisa continuamente la utilización eficaz de fondos. En las evaluaciones intermedias y finales se hará una valoración independiente de la rentabilidad de cada proyecto.

### **Recomendación 2**

La Comisión comparte los puntos de vista del Tribunal en cuanto a la transparencia de la supervisión del fondo fiduciario multidonantes y considera que, en el caso de Indonesia, ha tomado medidas, en cooperación con otros donantes, para mejorar la transparencia (como demostraba la disponibilidad de informes minuciosos de la situación desde diciembre de 2006).

En el caso de Sri Lanka, desde noviembre de 2007 la Comisión ha reforzado el control de calidad independiente antes de la aceptación de obras concluidas contratando servicios adicionales para proyectos de infraestructura.

### **Recomendación 3**

La Comisión señala la utilidad de comparar costes unitarios para llevar a cabo una mejor preparación presupuestaria y un análisis de la rentabilidad esperada, pero desea subrayar la dificultad de aplicar tal herramienta en diversos contextos de reconstrucción y en diversos países con modelos socioeconómicos distintos.

La Comisión proseguirá su esfuerzo para especificar los objetivos de los proyectos lo más claramente posible.

#### **45.**

En el fondo fiduciario multidonantes, el grupo de donantes ha prestado mucha atención para que los resultados resultaran visibles. La Comisión considera que su papel constructivo de coordinación, como copresidenta del comité de dirección, ha creado una visibilidad muy positiva para la Unión Europea y ha suscitado una alta estima entre los beneficiarios, así como entre los socios responsables de la ejecución.

La Comisión apoya el concepto de «reconstruir mejor», que reforzará la implicación y la sostenibilidad.

**Recomendación 4**

La Comisión toma nota de la recomendación del Tribunal y reflexionará sobre la mejor manera de anticipar subidas significativas de precios tras las catástrofes naturales, cooperando plenamente con otros donantes y con las autoridades del país beneficiario.

**Recomendación 5**

La Comisión considera la visibilidad un aspecto muy importante y siempre lo intenta realzar.

**Recomendación 6**

La Comisión está de acuerdo en que la cuestión de la sostenibilidad debe abordarse desde la fase de concepción del proyecto. Los riesgos, incluidos los relativos a la sostenibilidad, se evalúan generalmente en la fase de concepción del proyecto, y la Comisión velará por reforzar este aspecto a todo lo largo de la ejecución del mismo.

Tribunal de Cuentas Europeo

**Informe Especial n° 6/2008**

**La ayuda a la rehabilitación aportada por la Comisión Europea a raíz del tsunami y del huracán Mitch**

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

2008 — 40 pp. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-95009-40-0

## **Cómo adquirir publicaciones de la Unión Europea**

Las publicaciones de la Oficina de Publicaciones que se hallan a la venta puede encontrarlas en la librería electrónica de la UE (EU-Bookshop <http://bookshop.europa.eu/>), desde donde puede efectuar su pedido a la oficina de venta que desee.

Puede solicitar una lista de nuestra red mundial de oficinas de venta al número de fax (352) 29 29-42758.

EN EL PRESENTE INFORME, EL TRIBUNAL ANALIZA LA GESTIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA DE LA AYUDA A LA REHABILITACIÓN TRAS DOS GRANDES CATÁSTROFES NATURALES: EL HURACÁN *MITCH* EN 1998 Y EL *TSUNAMI* EN 2004. EL CONJUNTO DE LAS CONTRIBUCIONES QUE LA COMISIÓN DEDICÓ A LA REHABILITACIÓN, DE UN IMPORTE DE 550 MILLONES DE EUROS, TENÍAN COMO FIN RECONSTRUIR LAS INFRAESTRUCTURAS BÁSICAS Y OFRECER UNA BASE PARA POTENCIAR EL DESARROLLO SOSTENIBLE. EL TRIBUNAL FORMULA RECOMENDACIONES QUE PUEDEN CONTRIBUIR A MEJORAR LA EFICIENCIA Y EFICACIA FUTURAS DE LA AYUDA A LA REHABILITACIÓN PROPORCIONADA POR LA COMISIÓN EUROPEA.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Oficina de Publicaciones  
*Publications.europa.eu*

ISBN 978-92-95009-40-0



9 789295 009400