

# PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

---

*Comisión de Control Presupuestario*

13.10.2008

## DOCUMENTO DE TRABAJO<sup>1</sup>

sobre el Informe Especial nº 6/2008 sobre la ayuda a la rehabilitación aportada por la Comisión Europea a raíz del tsunami y del huracán Mitch

Comisión de Control Presupuestario

Ponente: Edit Herczog

---

<sup>1</sup> Un «documento de trabajo» es un documento provisional. No es un documento final en la medida en que no ha pasado por el proceso parlamentario tradicional: presentación, intercambio de puntos de vista, enmiendas, votación, etc. Por consiguiente, las opiniones y observaciones que figuran en un documento de trabajo representan los puntos de vista iniciales y personales del ponente y no la posición final de una comisión parlamentaria.

### **La finalidad de un documento de trabajo – El enfoque de la ponente**

La ponente considera que la finalidad de un documento de trabajo, que se limita estrictamente a siete páginas de acuerdo con la decisión de la Mesa sobre la longitud máxima de los textos para traducción, no puede ser repetir lo que el Tribunal ya dijo en el Informe especial.

El reto al que se enfrenta la ponente es extraer lo esencial de los trabajos de la comisión parlamentaria sin dejar a un lado resultados importantes. El objetivo de este ejercicio es promover el intercambio de puntos de vista en la comisión y presentar un proyecto de conclusiones para su eventual inclusión en la próxima aprobación de la gestión de la Comisión.

La ponente ha hecho su mejor esfuerzo. Sin embargo, resulta evidente que el presente documento de trabajo no puede ni debe sustituir la lectura del Informe Especial redactado por el Tribunal.

En vista de ello, el resumen de la auditoría del Tribunal se limitará a lo estrictamente necesario para explicar y comprender el proyecto de conclusiones propuesto.

### **La auditoría del Tribunal**

En su Informe Especial nº 3/2006 sobre la respuesta de ayuda humanitaria de la Comisión Europea al tsunami, el Tribunal informa sobre la *respuesta humanitaria inmediata* de la Comisión. En el Informe Especial nº 6/2008, el Tribunal informa sobre las *ayudas posteriores para la rehabilitación a largo plazo* por un importe aproximado de 300 millones de euros destinados a reconstruir las infraestructuras básicas y a ofrecer una base para el desarrollo sostenible.

La auditoría fue ampliada para incluir los 20 millones de euros de la respuesta de la Comisión para la rehabilitación a raíz del huracán Mitch que asoló América Central en octubre de 1998. Según el Tribunal, el motivo de realizar una auditoría de las ayudas de rehabilitación nueve años después del desastre es que «ciertos proyectos se encontraban aún en curso de finalización en 2007».

En total, las ayudas de rehabilitación a raíz del huracán Mitch y el tsunami se elevan a 550 millones de euros, lo que representa aproximadamente un 70 % de los fondos de rehabilitación para desastres naturales financiados con cargo al presupuesto general (apartado 3) desde 1998.

### **El objetivo de la auditoría y las preguntas de ésta**

El objetivo de la auditoría era evaluar la *gestión por la Comisión* de la ayuda a la rehabilitación aportada a raíz del huracán Mitch y del tsunami, para lo cual el Tribunal formuló las siguientes preguntas:

- 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?

### Los tres mecanismos de ejecución

La Comisión utilizó tres mecanismos de ejecución para prestar la ayuda a la rehabilitación aportada a raíz de estos dos desastres naturales.

En América Central, la mayor parte de los fondos se canalizaron a través de 15 unidades de gestión de los programas. Estas unidades se crearon tras una licitación internacional y eran responsables de la ejecución de los programas de actividades de rehabilitación aprobados por la comisión (Cuadro 1, apartado 4 y nota al pie 4).

En Indonesia, las ayudas se canalizaron a través del fondo fiduciario multidonantes del Banco Mundial. La Comisión Europea fue el mayor donante de dicho fondo fiduciario al comprometer más de 200 millones de euros, es decir, un 40 % del total de donativos. (Cuadro 2 y nota al pie 6)

En Sri Lanka, las ayudas se canalizaron a través de organizaciones internacionales, sobre todo el Banco Asiático de Desarrollo y Naciones Unidas (Cuadro 3 y apartado 6).

### Aspectos positivos y negativos

El Tribunal hizo una auditoría de la gestión de los tres instrumentos de ejecución en lo referente a las tres preguntas de la auditoría, desglosadas a su vez en «criterios», sobre la base del examen de la documentación, entrevistas y visitas sobre el terreno. En el Cuadro 5 del informe del Tribunal se presenta una sinopsis que indica si los instrumentos de ejecución utilizados han tenido aspectos «positivos» o «negativos».

**Table 5 - Summary of strengths and weaknesses**

Audit question	Criteria	Central America following Hurricane Mitch	Indonesia following Tsunami	Sri Lanka following Tsunami
Identifying needs	Timely strategy incorporating wider issues	+	+	+
	Timely design with beneficiary participation	-	+	+ - <sup>1</sup>
Implementing aid	Timely implementation	-	+	- <sup>1</sup>
	Monitoring of efficiency	- <sup>2</sup>	- <sup>2</sup>	- <sup>2</sup>
Achievement of results	Achieving useful outputs	+	+	- <sup>1</sup>
	Link with humanitarian relief	-	+	- <sup>1</sup>
	Link with longer-term development	+	+	+
	Prospects for sustainability	-	+	- <sup>1</sup>

+ = strength; - = weakness

<sup>1</sup> Linked to conflict in the country.

<sup>2</sup> Relates principally to the collection of comparative cost information and clearly defined output targets.

En general, el instrumento «fondo fiduciario multidonantes» (FFMD) utilizado en Indonesia

obtuvo los mejores resultados de acuerdo con las conclusiones del Tribunal. No obstante, se observaron «aspectos negativos» en lo referente al «seguimiento de la eficiencia», elemento que también resultó problemático en el caso de los otros dos instrumentos.

El instrumento de ejecución «contribución para las organizaciones internacionales» empleado en Sri Lanka presentaba «aspectos negativos» en varios criterios. Sin embargo, el Tribunal señala que estos malos resultados son consecuencia de la reanudación del conflicto en Sri Lanka, que indica que «la elección del mecanismo de ejecución no constituye el único factor que influye en estos resultados (...)» (apartado 42).

Por lo que se refiere al instrumento «unidades de gestión de programas» se observó que mostraba «aspectos positivos» en tres criterios y «negativos» en cinco.

### **Las recomendaciones del Tribunal y las respuestas de la Comisión**

En base a los resultados obtenidos, el Tribunal recomienda lo siguiente:

- 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.

La Comisión está de acuerdo con esta recomendación del Tribunal.

- 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.

La Comisión comparte la opinión del Tribunal en lo relativo a la transparencia del seguimiento del FFMD.

- 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.

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.

- 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.

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.

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

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

- 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.

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.

### **Comentarios de la ponente**

Los desastres naturales seguirán ocurriendo y, al parecer, el número de personas afectados por éstos va en aumento. Algunos señalan que uno de los efectos del cambio climático y de la concentración de la población será un aumento de la frecuencia e intensidad de los desastres naturales. Por ello es importante definir la manera más eficaz y eficiente de prestar ayuda a la rehabilitación. En este contexto, la ponente acoge favorablemente el informe del Tribunal.

La coordinación de las actividades parece revestir una enorme importancia. Cada vez es mayor el número de actores en este ámbito: los Estados afectados, la Cruz Roja/Media Luna Roja, el sistema humanitario de Naciones Unidas, los gobiernos donantes, los donantes multilaterales (como la Comisión Europea y el Banco Mundial) las ONG y las organizaciones del sector privado.

En particular, las ONG desempeñan un creciente papel en él. Las ayudas dan mejores y mayores resultados con más rapidez cuando las autoridades nacionales, regionales y locales colaboran con sus socios económicos y sociales y con grupos de la sociedad civil. Sin embargo, en ocasiones las ONG locales e internacionales actúan de forma irresponsable y socavan la credibilidad de la sociedad civil en general. Por ello, la coordinación resulta difícil, ya que a medida que aumenta el número de ONG participantes, este incremento no sólo requiere mayores esfuerzos, sino que también resulta cada vez más difícil distinguir entre las ONG que actúan de buena fe y las «falsas» ONG que tan sólo acuden para obtener financiación.

Algunas de las «falsas» ONG son conocidas por sus siglas, como BRINGO (briefcase NGO – ONG buzón), ComeN'Go (come and go NGO – ONG de entrada por salida), CONGO (commercial NGO – ONG comerciales), CRINGO (criminal NGO – ONG delictivas), GONGO (government-owned NGO – ONG de propiedad pública), GRINGO (government-run and initiated NGO – ONG fundadas y gestionadas por gobiernos), MANGO (mafia NGO – ONG mafiosas), PANGO (party NGO – ONG festivas) y MONGO, que significa «my own NGO» (mi ONG personal)<sup>1</sup>. Así pues es importante adoptar una política de contratación que

---

<sup>1</sup> [http://www.epsjournal.org.uk/bookreviews/2007\\_Goodhand.pdf](http://www.epsjournal.org.uk/bookreviews/2007_Goodhand.pdf)

facilite a las ONG participar en los proyectos, mejorar el análisis de los impactos a nivel nacional y, al mismo tiempo, estar atento ante las «falsas ONG» a la hora de elegir a los participantes.

El tsunami fue un desastre de gran difusión que atrajo una gran atención pública, sobre todo debido a que hubo muchas víctimas de los Estados miembros y, por consiguiente, más fondos para gastar sobre el terreno. Esta situación es más bien la excepción que la regla. El carácter único del desastre del tsunami puede limitar las posibilidades de sacar lecciones de índole general. Generalmente, las respuestas a los desastres naturales no son objeto de la atención pública y los fondos escasean, al igual que las agencias y el personal disponible.

La identificación de las necesidades debe ser exhaustiva y no reflejar únicamente las necesidades de los más poderosos. La ayuda no debe estar «impulsada por la oferta», sino que debe reflejar las necesidades de todos los afectados, en particular de las mujeres, los niños y los pobres.

Es necesario mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. Se requiere una total transparencia y rendición de cuentas sobre el destino de los fondos a fin de mejorar la eficiencia y luchar contra la corrupción. Los donantes y las autoridades competentes de los países afectados deben publicar información pormenorizada sobre la distribución y el uso de las ayudas. Esta información es necesaria para reforzar el control de los parlamentos y los ciudadanos sobre sus gobiernos, así como para mantener informados a los ciudadanos de los países donantes acerca de la forma en que se gasta el dinero de los contribuyentes.

#### **Proyecto de conclusiones para su eventual inclusión en el informe general de aprobación de la gestión:**

- toma nota de que la Comisión acepta las recomendaciones del Tribunal;
- invita a la Comisión a sacar todas las conclusiones necesarias de las experiencias tras el huracán Mitch y el tsunami a fin de mejorar resultados futuros; insta a la Comisión a desempeñar un papel activo a nivel internacional con el fin de corregir las deficiencias sistémicas en materia de capacidad y calidad de la ayuda internacional;
- invita a la Comisión a que preste especial atención a los siguientes factores en futuras acciones de rehabilitación; velar porque los fondos se basan en las necesidades, que la población afectada – incluidos los pobres, las mujeres y los niños - sea al principal destinataria de las medidas ayudas y que los contribuyentes de los países donantes y las poblaciones afectadas dispongan de información detallada y precisas sobre los resultados de la ayuda;
- invita a las Entidades Fiscalizadoras Superiores y al Tribunal Europeo de Cuentas a que intensifiquen su cooperación para investigar, auditar y evaluar el uso de los fondos de ayuda para desastres,
- invita a la Comisión a que examine su lista de ONG a fin de excluir a aquellas que no actúan de buena fe, y a definir políticas de contratación que eviten que dichas ONG desvíen los fondos donados;

- invita igualmente a la Comisión a que conceda una visibilidad adecuada a la ayuda de la UE, sin por ello poner en peligro los objetivos generales de eficiencia y equidad;
- invita a Naciones Unidas, la Cruz Roja/Media Luna Roja y a todos los demás donantes a adoptar un marco exhaustivo de control y auditoría a fin de:
  - a) intensificar y mejorar el control de los donativos en general,
  - b) eliminar la duplicación o fragmentación de los controles y reducir el coste de éstos.
- espera que la Comisión no sólo acepte las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, sino que indique una fecha próxima para su aplicación,
- considera indispensable que la Comisión establezca criterios para la eficacia de la ayuda como los consagrados en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo aprobada el 2 de marzo de 2005<sup>1</sup>, también en el caso de la ayuda humanitaria.
- invita a la Comisión a que fije un plazo realista y concreto para la disponibilidad de fondos a fin de estimular a los países beneficiarios a ejecutar los proyectos acordados en tiempo útil,
- entiende que la ayuda humanitaria para catástrofes y desastres nacionales debe prestarse sin condiciones políticas, aunque considera que la Comisión debe exigir a los países beneficiarios que:
  - 1) no se impida el acceso a las víctimas,
  - 2) la ayuda esté exenta de cualquier impuesto, derecho de aduana u otra forma de carga fiscal,
  - 3) no se denieguen ni se retrase la concesión de visados para el personal internacional de las agencias de ayuda,
  - 4) no se exija a los beneficiarios que paguen por los bienes y servicios donados (o que estos ingresos se destinen en su totalidad a actividades de reconstrucción).
- invita a la Comisión a que estudie la posible suspensión de la ayuda en caso de que se viole alguno de los principios antes mencionados.

---

<sup>1</sup> Acordada y adoptada el 2 de marzo de 2005 en el Foro de Alto Nivel celebrado en París por los países en vías de desarrollo, los países donantes, la UE, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, Naciones Unidas y el Banco Mundial.