



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 23.04.2001
COM (2001) 153 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO
EUROPEO**

**Evaluación de la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el
desarrollo**

1.	Finalidad de la Comunicación.....	3
2.	La vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (vard) en distintos tipos de crisis	5
2.1.	Situaciones de emergencia y posemergencia creadas tras una catástrofe natural.....	5
2.2.	Conflictos violentos.....	7
2.3.	Crisis estructurales y de otro tipo.....	8
3.	Mecanismos internacionales de coordinación.....	10
3.1.	Mejoras necesarias	10
3.2.	Coordinación y complementariedad entre la CE y sus Estados miembros	12
3.3.	Coordinación con la ONU y otras iniciativas internacionales	12
3.4.	Otros agentes de un sistema más organizado del tipo "amigos de"	13
4.	Hacia una estrategia comunitaria de vinculación.....	15
4.1.	Problemas principales que deben tratarse.....	15
4.2.	Adaptación de los informes de estrategia nacional	17
4.3.	Herramientas e instrumentos.....	19
4.4.	Riesgos más elevados en entornos transitorios: compromiso entre flexibilidad, rapidez y control.....	23
5.	Conclusión: Resumen de propuestas de actuación.....	24

1. FINALIDAD DE LA COMUNICACIÓN

Los conceptos de "vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo" y de "ayuda humanitaria al desarrollo" aparecieron en los años 80 cuando tanto profesores como especialistas se hicieron eco de las preocupaciones existentes acerca de la "zona gris" de la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD). Dicha zona gris existe porque la ayuda humanitaria es distinta de la cooperación al desarrollo. La primera se ocupa de las necesidades inmediatas de las personas afectadas por las crisis y la llevan a cabo, principalmente, organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales; la segunda tiene como objeto prestar apoyo a las políticas y estrategias de desarrollo autónomo y se lleva a cabo, principalmente, por medio de programas de cooperación acordados con el país socio. Desde un punto de vista práctico, ello significa que la ayuda prestada para realizar reformas agrícolas destinadas a mejorar la seguridad alimentaria a largo plazo puede no mejorar inmediatamente la situación de las poblaciones más necesitadas. Los instrumentos y los métodos de trabajo correspondientes son diferentes en lo que se refiere a la perspectiva temporal, los socios en la aplicación del programa, el papel de las autoridades nacionales y el contenido de las intervenciones.

El análisis de la VARD efectuado por la Comisión en 1996¹ sigue siendo válido. Las catástrofes y las crisis son costosas tanto en vidas humanas como en recursos y trastornan el desarrollo económico y social. Los mecanismos de ayuda de emergencia a corto plazo no tienen en cuenta (en algunos casos, no pueden tener en cuenta) sistemáticamente las cuestiones de desarrollo a largo plazo. Al mismo tiempo, la política de desarrollo debe estar mejor preparada para ocuparse de las catástrofes naturales, los conflictos y otras crisis y de la necesidad de proteger a las familias vulnerables ayudándoles a elaborar estrategias de autoayuda.

En la Comunicación de 1996 se señaló que, si se vinculan adecuadamente la ayuda de emergencia y del desarrollo, podrán paliarse las deficiencias. Desde entonces, se han puesto en marcha numerosas iniciativas en la Comunidad y en los foros internacionales para conseguir una mejor vinculación y subsanar las obvias deficiencias en varias situaciones posteriores a conflictos, desde Bosnia y Hercegovina hasta Sierra Leona. La experiencia adquirida desde 1996, el cambiante entorno institucional y el consenso internacional cada vez mayor que existe sobre la necesidad de que haya una mayor coordinación de los instrumentos de ayuda llevan a pensar que la Comunidad debe hacer inventario de los logros y los fracasos y reevaluar su propia política relativa a la cuestión de la vinculación.

Las evaluaciones recientes de los instrumentos de ayuda exterior de la Comunidad han confirmado que debe mejorarse la vinculación entre la ayuda de emergencia y el desarrollo. Tras el huracán Mitch, que afectó a cuatro países centroamericanos en octubre de 1998, la CE proporcionó una ayuda considerable, que incluyó 39 millones de euros de ayuda de emergencia - de los cuales 6,8 millones se decidieron cuatro días después de la catástrofe - y 13 millones de euros de ayuda alimentaria. No obstante, la ejecución del programa de reconstrucción respecto al que la CE ha comprometido 256 millones de euros ha sufrido retrasos debido a la falta de personal de la Comisión para gestionar tan amplio programa. Para conseguir ayuda adicional es preciso aplicar largos procedimientos comunitarios que requieren la aprobación de los Estados miembros y la publicación de licitaciones, etc. Un proyecto normal de desarrollo dura un mínimo de dos años entre la elaboración y la ejecución.

¹ COM (96) 153 de 30.4.1996.

Para que la vinculación antes mencionada sea eficaz, no basta con realizar la transición de la ayuda de emergencia a la ayuda al desarrollo. Conviene analizar esta cuestión dentro de un contexto más general, como parte de un sistema coherente de prevención de crisis y catástrofes, en especial mediante medidas relativas a la capacidad de respuesta en caso de catástrofe² y medidas de prevención y resolución de conflictos³ y garantizando la vuelta a la estabilidad estructural. Las "deficiencias" de la respuesta de la comunidad internacional en caso de conflicto puede influir en la evolución del propio conflicto.

La presente Comunicación se enmarca también en el contexto de la labor general para aumentar la eficacia de la actuación exterior de la Unión, incluida la reforma de la ayuda exterior de la Comunidad, y para mejorar la calidad de la política de desarrollo y de las estrategias de ECHO.

Para tratar la cuestión de la VARD no hay un modelo ni plan único. Cada situación concreta influye en la capacidad de los donantes exteriores para realizar la vinculación. En la presente Comunicación se exponen los problemas que deben resolverse y los límites del enfoque y se determina una serie de medidas que podrían mejorar la contribución de la Comunidad a la labor internacional en las situaciones de poscrisis. Las propuestas incluyen los siguientes elementos:

- En primer lugar, basándose en la experiencia adquirida en las iniciativas de los donantes internacionales, se formulan propuestas para conseguir una coordinación más sistemática. La comunidad internacional debe mejorar su respuesta a las catástrofes y otras crisis desde el punto de vista del desarrollo. No hay soluciones fáciles para situaciones complejas. Sin embargo, una mayor coordinación, un intercambio sistemático de información y unos métodos de trabajo mejores pueden reducir los efectos negativos de las deficiencias existentes. En este documento se expone el modo en que la Comunidad puede contribuir a este proceso.
- En segundo lugar, se proponen medidas para reajustar y simplificar los propios instrumentos de la Comunidad, los métodos de trabajo y los mecanismos institucionales internos. No se proponen nuevos instrumentos ni financiación adicional. Los documentos de estrategia nacionales, que son la base del nuevo proceso de programación de la cooperación comunitaria, deben utilizarse como referencia central de las intervenciones en las distintas fases del ciclo de la crisis y, mediante la inclusión de indicadores de conflictos, como herramienta de planificación y de prevención, de modo que se puedan decidir las intervenciones con una perspectiva a largo plazo. En la fase de ejecución, será necesario un aumento de la flexibilidad y de la rapidez de utilización de los fondos de desarrollo y de cooperación con el fin de facilitar la transición a partir de las intervenciones de emergencia y, en su caso, del mecanismo de reacción rápida⁴.

² La cuestión de la evaluación de la vulnerabilidad y la integración de la capacidad de respuesta en caso de catástrofe en los programas comunitarios se tratarán en una comunicación sobre la integración del medio ambiente en la política de desarrollo comunitaria.

³ La Comisión está preparando una comunicación sobre prevención de conflictos, que se centrará en determinar modos de integrar mejor la prevención de conflictos en los programas de desarrollo y de cooperación.

⁴ Reglamento (CE) n° 381/2001 del Consejo, de 26 de febrero de 2001, por el que se crea un mecanismo de reacción rápida (DO L 57 de 27.2.2001, págs. 5 a 9).

2. LA VINCULACIÓN ENTRE LA AYUDA DE EMERGENCIA, LA REHABILITACIÓN Y EL DESARROLLO (VARD) EN DISTINTOS TIPOS DE CRISIS

El que se lleve a cabo con éxito la transición de la ayuda de emergencia a la rehabilitación y el desarrollo depende del contexto. Cada situación es diferente. Capacidad de vincular eficazmente esas distintas fases y la complejidad de la cuestión de la vinculación dependen del contexto de la situación. No hay una respuesta única ni fácil. Para facilitar el análisis, las situaciones de crisis pueden clasificarse en tres tipos: catástrofes naturales, conflictos violentos y otras crisis. Cada uno de ellos precisa una respuesta distinta a la cuestión de la VARD. Es obvio que las fronteras entre dichos tipos no siempre son claras y un país puede verse afectado por varias crisis al mismo tiempo (sequía, conflictos, etc.).

2.1. Situaciones de emergencia y posemergencia creadas tras una catástrofe natural

Las catástrofes naturales suelen ser el tipo de crisis más sencillo a la hora de realizar la vinculación. Es necesaria una operación relativamente sencilla para realizar una transición lineal, coordinada y gradual de la ayuda humanitaria a los instrumentos normales de cooperación. La ayuda suele poder suministrarse en un entorno no hostil, en cooperación con los gobiernos y como medida única.

No obstante, estas actividades no siempre son claras. La respuesta a las necesidades urgentes y de rehabilitación no deben ir en detrimento de los programas de desarrollo a largo plazo. El carácter de las actividades de vinculación debe corresponder al nivel de desarrollo del país afectado. Un terremoto en un país menos desarrollado, como Afganistán, precisa una asistencia y logística más global que un terremoto en país desarrollado, como Turquía. Los administradores de la ayuda humanitaria internacional (ECHO, organismos diversos, ONG, etc.) deben coordinar su labor con las intervenciones locales, como la protección civil⁵, y procurar que, cuando sea viable, las soluciones a corto plazo en respuesta a necesidades urgentes no disminuyan la capacidad de las estructuras locales para potenciar sus propias capacidades a más largo plazo.

El principal problema, sobre todo en el caso de los países que, periódicamente, son víctimas de catástrofes naturales, es, por un lado, hallar las medidas apropiadas de respuesta a las catástrofes con el fin de aumentar la capacidad de autoayuda de la población y, por otro, prevenir nuevas catástrofes. Para ello, es preciso elaborar indicadores adecuados de vulnerabilidad de los países y mecanismos de planificación para casos de emergencia. Entre esas medidas se hallan los sistemas de alerta rápida establecidos en muchos países africanos (Mozambique, Etiopía y Malawi) para prevenir las hambrunas resultantes de las malas cosechas.

Las inundaciones ocurridas en Mozambique hacen pensar que, si bien la creación de capacidad de respuesta ante las catástrofes desempeña un papel específico en el contexto de la ayuda humanitaria, es necesario ocuparse a largo plazo de reducir la vulnerabilidad general de los países a las crisis. La estrategia comunitaria de seguridad alimentaria en Mozambique

⁵ El Consejo Europeo de Feira señaló que la protección civil es uno de los cuatro campos prioritarios de gestión de crisis civiles (además de la policía, el fortalecimiento del Estado de Derecho y el fortalecimiento de la administración civil). La propuesta de la Comisión de que se cree un mecanismo de coordinación de intervenciones de protección civil (COM (2000) 593 final) prevé específicamente el envío de equipos de protección civil de los Estados miembros que lo deseen a terceros países que hayan solicitado ayuda.

combina los sistemas de alerta rápida con intervenciones estructurales para apoyar el desarrollo agrícola y facilitar el comercio interno y regional de alimentos.

La creación de capacidad de respuesta ante las catástrofes es la única alternativa a administrar a los países "cuidados intensivos" cada vez que ocurre una crisis. En los países que son víctimas de catástrofes naturales repetidas y previsibles (como las inundaciones periódicas en Bangladesh y los huracanes en el Caribe), aumentar la capacidad de respuesta ante las catástrofes debe formar parte de las estrategias de desarrollo a largo plazo. La frecuencia y habitual gravedad de estas catástrofes ponen en serio peligro el ya frágil proceso de desarrollo al reducir e invertir los beneficios, en su caso, del desarrollo. En los casos en que la población ya es, por sí misma, vulnerable debido a la pobreza dominante y la inseguridad alimentaria, las consecuencias de las catástrofes naturales son aún mayores. Por tanto, es evidente que toda estrategia de mejora de los medios de sustento del segmento más pobre de la población en las zonas más propensas a las catástrofes, como Bangladesh, debe tener en cuenta la necesidad de reducir su vulnerabilidad a las catástrofes.

En los programas y políticas de la CE se ha reconocido la necesidad existente de prestar especial atención a la capacidad de respuesta ante las catástrofes. Por ejemplo, el nuevo Acuerdo de Cooperación entre los países ACP y la CE ofrece posibilidades de mejorar la capacidad de respuesta ante las catástrofes a largo plazo, entre las que figuran el apoyo a las iniciativas regionales en este ámbito, la cooperación en la protección del medio ambiente y la utilización y gestión sostenibles de los recursos naturales, incluyendo en la ayuda humanitaria⁶ mecanismos de creación de capacidad de respuesta ante las catástrofes. Del mismo modo, el Plan de Acción comunitario para la reconstrucción de Centroamérica (PRRAC) aprobado tras el huracán Mitch trata de aumentar la capacidad de respuesta de las autoridades locales ante las catástrofes naturales mediante la formación y de reducir la vulnerabilidad de la población mediante iniciativas de sensibilización. El presupuesto de ayuda alimentaria y seguridad alimentaria, que puede utilizarse para una amplia gama de países, proporciona recursos para facilitar la elaboración de una estrategia coherente de respuesta a las hambrunas periódicas.

Para contribuir a la aplicación de estas orientaciones de política, las estrategias y programas de cooperación deben determinar si las consecuencias de las catástrofes naturales (inundaciones, sequías, corrimientos de tierras, etc.) pueden reducirse con medidas preventivas (plantación de árboles, construcción de bancales, etc.). Las evaluaciones ambientales estratégicas⁷ de sectores económicos tales como la agricultura o la silvicultura pueden contribuir a hallar modos de evitar la explotación excesiva de los recursos naturales (por ejemplo, la explotación abusiva de los pastos, la construcción de presas en lugares inadecuados, etc.), que pueden causar problemas de medio ambiente. Una evaluación ambiental de la cuestión de los derechos sobre la tierra puede ayudar a evitar la expulsión de personas de sus tierras tradicionales a tierras marginales. La gestión sostenible de los recursos acuíferos puede ayudar a evitar las inundaciones; por ejemplo, la elaboración de modelos hidrológicos de las cuencas de los ríos contribuye a evaluar los riesgos y una buena recogida y gestión de datos hidrológicos es un componente esencial de los mecanismos de alerta rápida de peligros relacionados con el agua. Estas cuestiones deben integrarse en los documentos de estrategia nacionales.

⁶ Acuerdo de Cotonú, apartado 1 del artículo 30, artículo 32 y apartado 3 del artículo 72.

⁷ Las evaluaciones se llevan a cabo conforme a la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), una técnica empleada para determinar las repercusiones ambientales de las políticas, los planes, los programas y los grupos de proyectos. La EAE, que se aplica tanto a nivel sectorial como, de manera más general, a nivel regional, sirve para evitar programas inapropiados y hallar y evaluar alternativas a los mismos.

Es preciso prestar una mayor atención a la capacidad de respuesta ante las catástrofes y a la prevención tanto en las estrategias y programas de ayuda humanitaria como en las estrategias y programas de cooperación al desarrollo.

2.2. Conflictos violentos

Esta categoría es la que plantea los mayores problemas para conseguir una vinculación eficaz, en especial en el caso de los países que sufren crisis prolongadas, largas guerras o combates frecuentes. La transición de la ayuda de emergencia/ayuda humanitaria a la cooperación al desarrollo rara vez es un proceso cronológico lineal y la mayoría de las crisis no se desarrollan de manera lineal sino que oscilan entre fases de deterioro, escalada, crisis agudas y desescalada hacia una paz más o menos estable⁸. Además, es frecuente que haya cambios de situación. La experiencia muestra que los acuerdos de paz o de alto el fuego son frágiles y que los donantes nunca pueden estar seguros del tiempo que durarán. El proceso de paz de Oriente Medio está asociado con muchas actividades de emergencia y rehabilitación en la región. En Tayikistán, desde la independencia de la Unión Soviética, la situación sigue siendo inestable. Angola, la República Democrática del Congo y Afganistán son otros ejemplos de crisis periódicas. Por otra parte, las fases (ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo) se suele solapar dentro de un mismo país. En el centro y el sur de Somalia, hay zonas de "rehabilitación" en regiones muy inestables. Timor Oriental es un inhabitual ejemplo de proceso bastante lineal, en el que se ha pasado de una fase violenta de destrucción masiva y expulsión forzada a una fase de rehabilitación a cargo de las Naciones Unidas y a la introducción gradual de la cooperación al desarrollo.

Por tanto, suele ser necesario utilizar simultáneamente distintos instrumentos de financiación y no hay un modelo uniforme de transición cronológica entre los mismos. Por consiguiente, al determinar la estrategia de vinculación, deberán tomarse en consideración complejos aspectos sectoriales y geográficos y deberá fijarse el calendario apropiado para efectuar las vinculaciones en un entorno político muy volátil. La estrategia de poscrisis debe tener en cuenta la fase previa a la crisis. Los conflictos violentos suelen ser la culminación de una escalada de tensión durante un cierto tiempo, por lo que la Comunidad debe prestar atención a los factores causantes de la crisis y los mecanismos o instrumentos que pueden evitar una escalada de tensión. Dichos mecanismos de prevención de conflictos y crisis deben integrarse en los programas de cooperación al desarrollo. Durante las crisis, son necesarias asimismo intervenciones en apoyo de la consecución de la paz. Es igualmente importante que la rehabilitación poscrisis incluya medidas reforzadas de prevención de conflictos, a fin de evitar que se vuelvan a producir crisis, a pesar de las incertidumbres políticas. Durante la fase posterior a la crisis, los donantes se hallan ante el dilema de si deben intervenir para ayudar a aplicar el acuerdo de paz inmediatamente después de la firma, pese a los riesgos existentes o esperar a que haya muestras de una solución duradera. En el primer caso, corren el riesgo de perder los fondos invertidos si se reanuda el conflicto y en el segundo caso existe el riesgo de debilitar el acuerdo de paz al no prestar un apoyo financiero suficiente para su aplicación.

Por tanto, la estrategia de vinculación debe situarse en un contexto más amplio desde un punto de vista político, medioambiental y humanitario. Debe formar parte de un enfoque coherente de las crisis por parte de la UE que vincule de manera integrada las intervenciones e

⁸ Las distintas fases de los conflictos se exponen en la Comunicación "La Unión Europea y el problema de los conflictos africanos: la consolidación de la paz, la prevención de la crisis y otros temas" (SEC(1996) 332).

instrumentos de la Comunidad y de la Unión Europea, debe complementar los planteamientos e instrumentos de la política exterior y de seguridad común y debe ser parte integrante de la política de cooperación y la ayuda humanitaria de la CE. El nuevo Acuerdo de Asociación ACP-CE contiene disposiciones⁹ al respecto. Lo mismo ocurre en el caso del nuevo Reglamento CARDS relativo a la ayuda a Albania, Bosnia y Hercegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia y la ex República Yugoslava de Macedonia¹⁰.

En las situaciones posteriores a los conflictos es especialmente difícil conciliar la ayuda humanitaria con la cooperación al desarrollo. Una razón importante de ello es la dificultad de hallar socios apropiados, tanto a nivel estatal como entre las organizaciones no gubernamentales. Si es posible, debe adoptarse una perspectiva de largo plazo desde el inicio del conflicto, lo que influirá en el carácter de las intervenciones de emergencia. En lo que respecta a los programas de cooperación al desarrollo, debe seguir prestándose especial atención a las necesidades de las poblaciones afectadas, con el fin de estabilizar la situación. La experiencia ha mostrado que en las situaciones posteriores a los conflictos, es especialmente importante prestar apoyo al proceso de reconciliación, el fortalecimiento de la capacidad institucional, la cooperación regional, el desarme, la desmovilización y reintegración de los veteranos de guerra, el regreso de los refugiados, el problema especial de los niños afectados por los conflictos y las operaciones de retirada de minas.

La ayuda, ya sea ayuda de emergencia o ayuda al desarrollo, puede tener efectos negativos si no se planifica cuidadosamente y se ajusta a la situación de que se trate. Una afluencia inmediata de grandes cantidades de recursos externos o un período demasiado largo de ayuda de emergencia pueden conducir a la corrupción, el desvío de la ayuda, la prolongación del conflicto y un aumento de gastos injustificados, a menudo incontrolables (incluidos los gastos militares). Todo ello deberá tomarse en consideración especialmente al elaborar los programas de apoyo macroeconómico y sectorial, que, en general, no se ponen en marcha hasta la fase posterior al conflicto.

En las situaciones posteriores al conflicto, la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo debe contemplarse en un contexto económico, social y político más amplio. Estos factores deben tomarse en consideración en las distintas fases y los distintos ámbitos de intervención.

2.3. Crisis estructurales y de otro tipo

Actualmente se están utilizando instrumentos de ayuda humanitaria en varios países, aunque no haya ninguna situación de emergencia causada por una catástrofe natural inesperada o el inicio de una guerra. En general, esos países están en una situación política, económica o social grave y en pleno deterioro.

Algunos de esos países se ven afectados por crisis estructurales, como los países en período de transición. Ucrania, Moldavia, Bielorrusia y Rusia reciben ayuda humanitaria de ECHO. Las dificultades de estos países pueden aumentar debido a la existencia de instituciones débiles, recientes o en proceso de desintegración. En algunos de ellos los instrumentos apropiados de desarrollo que podrían facilitar la transición de la situación de emergencia a la situación de estabilidad bien no existen o bien no están respaldados por suficientes recursos financieros para satisfacer las necesidades (rehabilitación física) o sólo prestan un tipo de

⁹ Artículos 11, 30, 60, 72 y 73.

¹⁰ Reglamento (CE) n° 2666/2000 del Consejo, de 5 de diciembre de 2000, artículo 2.

apoyo (ayuda alimentaria, asistencia técnica, etc.). Así ocurre especialmente en los países a quienes se presta apoyo principalmente mediante el Reglamento Tacis.

Otros países se caracterizan por la inexistencia del Estado de Derecho y la suspensión total o parcial de la cooperación de la CE, salvo la ayuda humanitaria. Dicha suspensión puede deberse a que no se respeten las disposiciones sobre derechos humanos y democracia del Tratado (y, en su caso, de los acuerdos de cooperación o asociación de la CE). Si no hay programas de la CE de ayuda al desarrollo, tal vez no pueda conseguirse una transición tranquila. Sin embargo, en algunos casos, la Comisión puede decidir que la ayuda de ECHO ya no es conveniente, aun cuando ello suponga una reducción de la ayuda de la CE.

En casos concretos, podrá prestarse ayuda tras la retirada de ECHO, aunque la ayuda al desarrollo no se inscriba formalmente en un documento acordado con el país beneficiario. Cuba es un caso de este tipo, en el que se han utilizado instrumentos humanitarios sin que haya una crisis humanitaria. Se ha adoptado la decisión de pasar de las operaciones financiadas por ECHO a los proyectos con cargo a otras líneas presupuestarias (ALA, seguridad alimentaria, ONG, etc.), aprovechando al mismo tiempo el trabajo realizado hasta ahora. Entretanto, una evaluación independiente ha señalado los efectos negativos de una ayuda humanitaria larga. Desde entonces, la estrategia de cooperación, pese a hallarse dentro de los límites marcados por la posición común del Consejo, se ha revisado con objeto de utilizar mejor los distintos instrumentos y adaptar la cooperación a la situación cubana.

Timor Oriental es un ejemplo ilustrativo del problema de pasar de la ayuda de emergencia a la ayuda al desarrollo en ausencia de instituciones que estén en funcionamiento. Tras la crisis posterior al referéndum de 1999, las ONG financiadas por ECHO respondieron a la situación de emergencia humanitaria y sanitaria. A finales del año 2000, algunas de esas ONG de ayuda de emergencia fueron sustituidas por ONG más orientadas al desarrollo, que siguen estando financiadas en su mayor parte por ECHO (hasta mayo/junio de 2001). Sin embargo, el papel de las ONG ha pasado de prestar ayuda de emergencia a prestar servicios de salud pública a nivel local. Entretanto, si bien el sistema de salud pública ha conseguido algunos avances, todas las partes coinciden en que la situación no es sostenible ni deseable a largo plazo, por lo que se está procurando activamente conseguir alternativas. Este caso, en el que la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) ha desempeñado con eficacia un papel de primer orden, pone de manifiesto la necesidad de coordinar las estrategias de transición.

En todos estos casos, el suministro de la ayuda humanitaria plantea dilemas. La ayuda humanitaria puede justificarse para satisfacer las necesidades de las capas más vulnerables de la población ("bolsas de pobreza") de manera temporal y para suplir las deficiencias causadas por graves acontecimientos puntuales. Pero todos los donantes (y algunas evaluaciones de la ayuda de la CE¹¹) han observado las repercusiones negativas y potencialmente distorsionadoras de la ayuda humanitaria prolongada, como la creación de dependencias, el aumento de tensiones, etc.¹². La ayuda humanitaria puede eliminar la presión a que se ven sometidos los países beneficiarios para efectuar reformas; no se ocupa de las causas estructurales de los problemas y no es un sustituto adecuado de políticas sociales y económicas sostenibles.

¹¹ Evaluación y futuro de las actividades humanitarias de la Comunidad (COM(1999) 468 final de 26.10.1999).

¹² Orientaciones del CAD sobre los conflictos, la paz y la cooperación al desarrollo, 1997, Sección III.

Por consiguiente, si bien se pueden conseguir algunas mejoras de la ayuda humanitaria dirigiendo mejor las intervenciones existentes hacia las poblaciones que las necesitan, es necesaria ir eliminando gradualmente. Además, hay razones presupuestarias. Por tanto, ECHO debe centrarse en su función principal, a saber, las operaciones de salvamento en situaciones de emergencia, con objeto de lograr una actuación lo más rápida posible, junto con una transición coordinada y progresiva de la ayuda humanitaria a los instrumentos normales de cooperación. El principal problema es hallar los instrumentos adecuados que pueden utilizarse después de la ayuda humanitaria y aplicarlos en el momento oportuno, teniendo en cuenta el ciclo de financiación y las limitaciones de cada instrumento.

Existen otros instrumentos de la CE que pueden servir de ayuda. La Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos puede prestar apoyo a la sociedad civil en lo que se refiere a los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. Las intervenciones en materia de ayuda alimentaria y seguridad alimentaria, realizadas fundamentalmente por organizaciones no gubernamentales, pueden ayudar también a crear condiciones propicias para un diálogo sobre políticas sectoriales clave. El declive económico suele provocar una inseguridad alimentaria estructural. En el caso de los países con un nivel elevado de inseguridad alimentaria, tales como Georgia, Armenia o Kirguizistán, el apoyo a la línea presupuestaria de seguridad alimentaria puede impulsar las reformas estructurales necesarias para mejorar los marcos institucionales y jurídicos y eliminar los obstáculos a la producción de alimentos y el comercio (p. ej. la infraestructura comercial, los procedimientos y reglamentos aduaneros y los obstáculos arancelarios y no arancelarios). Estas intervenciones son, principalmente, de carácter sectorial y, dada la situación especial de estos países, hasta el momento no forman parte de una estrategia global de cooperación; en el futuro se integrarán en los documentos de estrategia nacional.

No obstante, si bien la línea presupuestaria de seguridad alimentaria puede contribuir a suplir las deficiencias existentes en determinadas situaciones, ello no siempre es apropiado y los recursos disponibles distan mucho de ser suficientes para satisfacer las necesidades de todos los países afectados por este problema.

ECHO debe centrarse en su función principal. Debe retirarse la ayuda a los países que no se hallan en situación de emergencia humanitaria. Sin embargo, en los casos en que la CE se haya comprometido a proseguir su asistencia, deberán utilizarse en el momento oportuno los instrumentos adecuados a largo plazo, siempre que exista el marco jurídico correspondiente.

3. MECANISMOS INTERNACIONALES DE COORDINACIÓN

3.1. Mejoras necesarias

El suministro de ayuda a los países azotados por las catástrofes es difícil. La coordinación de los donantes suele ser insuficiente, lo que reduce los efectos y la eficacia de las intervenciones exteriores. Los factores principales de la escasa o nula coordinación en las situaciones poscrisis son: la multitud de intervinientes en crisis de gran visibilidad (como en Bosnia, Kosovo y Ruanda), las divergencias existentes entre los intereses nacionales de los donantes, las diferencias en la evaluación de las situaciones y los objetivos o en los análisis políticos, la dificultad de reunir los fondos de manera apropiada y a su debido tiempo, debido a la falta de adecuación de las herramientas y los instrumentos operativos y la lentitud y centralización de los procedimientos de toma de decisiones. Por otra parte, en los países que salen de un conflicto, puede aumentar el interés de los donantes en el momento de la firma de un acuerdo de paz. No obstante, cuando desaparecen el impulso político y los terribles efectos de la crisis,

el interés de los donantes suele disminuir. Así ocurre especialmente en el caso de los países que han sufrido conflictos armados largos o constantes, como Somalia, Sudán o el Congo. El resultado de todo ello es que no se satisfacen lo mejor posible las necesidades específicas de los países y las poblaciones en situaciones de poscrisis en las que hay una gran vulnerabilidad. En Guinea-Bissau, tras la vuelta a la democracia a principio del año 2000, la ayuda suministrada por los donantes no fue suficiente para estabilizar la situación posterior al conflicto, lo que provocó nuevas tensiones y problemas algunos meses más tarde. En Liberia, pese a compromisos anteriores, muy pocos donantes han intervenido desde 1998 y el programa de ayuda de la CE ha sido el más importante de los últimos años. La crisis del Sáhara Occidental ha durado muchas décadas y ECHO es prácticamente el único donante que presta ayuda a los refugiados saharauis en Argelia.

Se han conseguido algunas mejoras y hay nuevos ejemplos de proyectos coordinados y de mejor difusión de la información. Se han reconocido los elevados costes y peligros derivados de las actuaciones no coordinadas. Somalia es un buen ejemplo de coordinación fructífera de los donantes; a falta de autoridades nacionales, se creó un mecanismo específico de coordinación, el Organismo de Coordinación de la Ayuda a Somalia (SACB), con todos los miembros de la comunidad internacional activos en Somalia. Dicho Organismo ha desempeñado un papel clave en lo que respecta a los contactos con las autoridades locales y regionales somalíes, a la planificación de la ayuda, a la realización de los proyectos y a la vinculación entre la ayuda de emergencia y la rehabilitación.

Al mismo tiempo, aún queda mucho por hacer para conseguir una estrategia concertada de los donantes. La evaluación efectuada en Ruanda¹³ puso de manifiesto unos resultados inciertos de la coordinación y formuló una serie de recomendaciones para suplir las deficiencias observadas.

Además, debe mejorarse la visibilidad de la labor común europea y de las iniciativas adoptadas por la comunidad internacional en su conjunto. Tras el terremoto de Turquía, por ejemplo, la cobertura de los medios de comunicación se concentró en las intervenciones de los donantes a nivel nacional. La masiva cobertura mediática de las inundaciones de Mozambique incitó a los donantes a fomentar la visibilidad de sus medidas de apoyo a las víctimas y contribuyó al aumento del número de donantes que prestaron ayuda de emergencia. En cambio, la competencia por la visibilidad puede desincentivar una coordinación internacional real.

Es necesario un enfoque de coordinación decidido. Debido a su importancia como donante de ayuda de emergencia y de ayuda al desarrollo y a su amplia presencia internacional, la Comisión Europea tiene una responsabilidad especial en mejorar la coordinación. La ayuda de emergencia de la CE es una parte importante de su ayuda exterior, ya que representa el 14% de su ayuda a los países en vías de desarrollo, frente al 7% del CAD en su conjunto.

El Consejo y la Comisión han adoptado recientemente una declaración conjunta¹⁴ que reorienta la política de desarrollo de la Comunidad hacia la estrategia de desarrollo acordada internacionalmente. El Parlamento ha mostrado también su acuerdo con dicha declaración. Se tratará de conseguir una mayor complementariedad tanto dentro de la Unión como con los demás donantes, en especial en lo que respecta a las estrategias por país. Ésta es una parte

¹³ Evaluación conjunta de la ayuda de emergencia a Ruanda, marzo de 1996.

¹⁴ Declaración del Consejo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la CE, 10 de noviembre de 2000.

importante de la labor de mejora de la calidad de la política de desarrollo, especialmente en situaciones de poscrisis y en otras situaciones difíciles. Desde el inicio de una crisis, la Comisión debe tener en cuenta las iniciativas de los demás donantes y contribuir a que haya una labor de ayuda internacional coherente en las situaciones vulnerables de poscrisis, en especial las iniciativas, junto con los demás donantes y agentes internacionales principales, destinadas a aumentar la visibilidad de cada donante en el marco de las intervenciones comunes en las crisis.

La coordinación insuficiente de los donantes en situaciones de poscrisis reduce la eficacia y los efectos de la ayuda prestada, con lo que aumentan los riesgos políticos.

3.2. Coordinación y complementariedad entre la CE y sus Estados miembros

En octubre de 2000, el Consejo aprobó unas conclusiones sobre la eficacia de la actuación exterior de la Unión y la necesidad de mejorar la coordinación y la complementariedad entre la Comisión y los Estados miembros. Esa necesidad existe tanto en lo que respecta a la ayuda en situaciones de poscrisis (es preciso vincular la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo) como a la otro tipo de ayuda.

Una mejor circulación de la información entre la Comisión y los Estados miembros a todos los niveles es fundamental para lograr una mayor coordinación en la determinación, la elaboración y la realización de las acciones. Tras el terremoto de Gujarat en enero de 2001, la Comisión instaló un centro local (ERIC) para potenciar la coordinación entre los Estados miembros donantes y dar una mayor visibilidad a la actuación de la UE. Los resultados fueron buenos y la Comisión piensa seguir desempeñando ese papel de coordinación en la fase posterior de rehabilitación y reconstrucción.

La cuestión de la necesidad de vincular la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo se incluirá en los debates sobre los documentos de estrategia nacional para países inestables. Podría considerarse la celebración de reuniones conjuntas sobre el terreno y entre el Comité de Ayuda Humanitaria y el comité geográfico respecto a países o cuestiones específicos. La finalidad perseguida es una división de las tareas entre la Comisión y los Estados miembros, incluida la cofinanciación, en especial en los casos en que la rehabilitación requiere intervenciones fuera de las zonas principales de la CE. En este proceso, es esencial lograr una mayor coordinación sobre el terreno. Las delegaciones desempeñarán un papel crucial en la determinación de los posibles ámbitos de sinergia y de complementariedad y en la elaboración de las orientaciones estratégicas.

La cuestión de la vinculación debe tener en cuenta en las discusiones actuales sobre la mejorar la coordinación y de la complementariedad.

3.3. Coordinación con la ONU y otras iniciativas internacionales

Las Naciones Unidas desempeñan un papel excepcional en las situaciones de precrisis, crisis y poscrisis. En este contexto, los denominados "proceso de Brooking" y "enfoque "amigos de"" proporcionan marcos útiles para el intercambio de información y la coordinación. El "proceso de Brooking", que empezó en enero de 1999, fue iniciativa de la Brookings Institution con una mesa redonda sobre los mecanismos internacionales que podrían utilizarse para salvar la distancia existente entre la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo a largo plazo en las situaciones vulnerables de poscrisis. Pretende ser una reunión informal de donantes, puesta en marcha por el Banco Mundial y el ACNUR, con el fin de hallar modos

prácticos de mejorar la coordinación de los donantes y reunir contribuciones para crisis que atraigan una atención relativamente menor.

El enfoque "amigos de" aplica los mismos principios. Agrupa al mayor número posible de donantes internacionales y coordina sus iniciativas en cada país. Este enfoque se ha puesto en práctica en Sudán, Afganistán, Timor Oriental y Tayikistán. Sin embargo, estas iniciativas aún están en sus comienzos, con la notable excepción de Timor Oriental, en cuyo caso la experiencia es mayor. Todavía deben hallarse modos prácticos de salvar la distancia existente entre la ayuda de emergencia y la ayuda al desarrollo y debe reforzarse el proceso.

En el caso de Sierra Leona, se consiguió una mayor cooperación (en forma de una "iniciativa de asociación"). Los planes de marco estratégico en Sierra Leona se elaboraron teniendo en cuenta la cuestión de la transición entre ambos tipos de ayuda. Se celebraron en 1999 varias reuniones informales entre los donantes con el fin de acordar una serie de acciones prioritarias destinadas a apoyar el acuerdo de paz, a saber, la financiación del desarme, la desmovilización y la reintegración de los veteranos de guerra. No obstante, al final dichas acciones sólo se realizaron parcialmente y no con la suficiente rapidez como para evitar la reanudación de la guerra civil en mayo de 2000. En la reunión de Brooking de los días 15 y 16 de noviembre de 2000 se aprobó la creación de grupos de trabajo para un número limitado de países piloto: el Congo (Brazzaville), Ruanda y, probablemente, Indonesia. Dichos grupos elaborarán a partir de febrero de 2001 un plan conjunto para conseguir una mayor vinculación en estos países piloto. Se creará una página de Internet para intercambiar información sobre las estrategias y los proyectos. Basándose en dicha información, el grupo podrá determinar cuáles son los problemas de financiación y elaborar propuestas para resolverlos.

En Timor Oriental, las Naciones Unidas actuó de manera decidida en la coordinación de los donantes, utilizando una unidad especial para recoger e intercambiar información.

Es necesario un enfoque caso por caso. Sin embargo, ambos marcos deberían utilizarse de manera más sistemática y establecerse cuando se produzca una crisis a fin de integrar desde el principio la cuestión de la vinculación. Sin ánimo de proponer un sistema preorganizado, la Comisión considera que es necesario realizar mejoras organizativas para conseguir una mayor eficacia del enfoque "amigos de", proponiendo, por ejemplo, determinadas normas básicas, que podrían ser, entre otras, la determinación de las responsabilidades de coordinación si el país no está en condiciones de hacerlo y el establecimiento de un mecanismo sistemático y adecuado de intercambio de información sobre las intervenciones de cada donante. Con un sistema descentralizado y fácil de utilizar, que emplee las tecnologías modernas de la información, podrá intercambiarse rápidamente información necesaria sobre las iniciativas adoptadas por cada agente. La Comisión está dispuesta a participar activamente en esas iniciativas y podría, por ejemplo, proporcionar estructuras de coordinación.

La Comisión podría desempeñar un papel más activo en el fortalecimiento del enfoque "amigos de".
--

3.4. Otros agentes de un sistema más organizado del tipo "amigos de"

La coordinación y la coherencia son condiciones previas necesarias para actuar con eficacia durante toda la duración del ciclo de crisis. Si es posible, deben acordarse marcos estratégicos comunes para cada acción, teniendo en cuenta el contexto local, nacional, regional e internacional.

Casi todas las situaciones de conflicto provocan un deterioro de los indicadores sociales y un aumento del nivel de pobreza, con lo que, a menudo, se agravan los problemas existentes. Son fundamentales las estrategias encaminadas a resolver esos problemas y contribuir a la estabilización de un entorno social y económico muy frágil. Para muchos de esos países, es vital poder acceder con prontitud a un alivio de la deuda. El concepto de documentos de estrategia de reducción de la pobreza y un enfoque coordinado son muy adecuados en el caso de los países en situación de posconflicto. Los documentos de estrategia nacional de la CE y la programación de la ayuda al desarrollo se basarán también en los documentos de estrategia de reducción de la pobreza, en caso de que existan.

Desde que se puso en marcha la iniciativa para los países pobres muy endeudados en 1996, se ha prestado gran atención a los países pobres muy endeudados en situación de posconflicto. Gracias a la reciente decisión de los Consejos del Banco Mundial y del FMI de ampliar la cláusula de extinción¹⁵ al final de 2002, más países, en especial los países en situación de posconflicto, podrán adoptar las medidas necesarias para iniciar el proceso de alivio de la deuda. Los problemas de deuda de estos países se tratarán caso por caso, teniendo en cuenta las dificultades específicas de los países en situación de posconflicto al evaluar las reformas y la sostenibilidad de las situaciones de endeudamiento. Se trata de un aspecto importante de cualquier estrategia coordinada.

Otros instrumentos específicos, como los fondos fiduciarios, podrían, en principio, ser de utilidad. Sin embargo, no son sistemáticamente los más adaptados a las situaciones de poscrisis. Así lo demuestran las evaluaciones de la utilización de fondos fiduciarios en Ruanda, la República Democrática del Congo y Sierra Leona, que han arrojado unos resultados no muy buenos. La falta de visibilidad de las acciones de cada donante es un gran obstáculo a su contribución a mecanismos de financiación globales.

Las ONG locales e internacionales y otros grupos de la sociedad civil deben participar también en los debates sobre las orientaciones estratégicas y participar en los mecanismos de coordinación. Ello responde al nuevo enfoque de la política de desarrollo, que fomenta una mayor participación de una gama más amplia de agentes de la sociedad civil en los diálogos sobre las estrategias y en la aplicación de los programas de cooperación. La sociedad civil dispone de una experiencia y unos conocimientos valiosos. La experiencia adquirida en los enfoques "amigos de" ha mostrado que su participación es útil. Debe crearse un foro de diálogo sobre el terreno a fin de intercambiar las experiencias sobre los proyectos, determinar las mejores prácticas y compartir información. Las delegaciones de la Comisión pueden facilitar esa actividad, por ejemplo organizando reuniones informales y talleres. Ello debe integrarse en la mayor medida posible en el enfoque "amigos de".

A pesar de los ejemplos de dinámicas regionales negativas ocasionales (región de los Grandes Lagos), debe apoyarse la participación regional y debe potenciarse el papel de las organizaciones regionales (OUA, CAMD, CEDEAO, etc.) en situaciones de posconflicto. Debe animarse a los países vecinos, las organizaciones regionales y otras partes potenciales o interesadas a participar en el proceso "amigos de", lo que es plenamente coherente con el apoyo que presta la CE a los procesos de cooperación regional así como con las asociaciones y diálogos de la UE con algunos grupos de países.

¹⁵ La cláusula de extinción establece el plazo en el que los países deben solicitar beneficiarse de la iniciativa para los países pobres muy endeudados. En un principio, se fijó para finales de 2000 y se ha ampliado al final de 2002.

Una coordinación mayor y mejor organizada entre los distintos agentes multilaterales, regionales y no gubernamentales debería potenciar las sinergias en la intervención internacional en caso de crisis.

4. HACIA UNA ESTRATEGIA COMUNITARIA DE VINCULACIÓN

La Unión Europea (CE y Estados miembros) es el mayor donante de ayuda humanitaria y aportó el 58% de la ayuda de emergencia total del DAC (Comité de Ayuda al Desarrollo) en 1999 (la CE solamente el 16%). Su contribución a la ayuda al desarrollo a largo plazo representa un 50% de la ayuda oficial al desarrollo internacional (la CE por si sola un 10%). Dada su importancia como donante, la Comisión debe elaborar un marco estratégico para vincular los distintos instrumentos de la CE.

Los objetivos globales de la Comisión son reforzar el marco estratégico en el que interviene, desde que se inicia una crisis hasta que se reanuda la cooperación normal al desarrollo, y aumentar su eficacia, rapidez de actuación y flexibilidad. Los problemas con los que se ha topado a la hora de encontrar una solución de continuidad entre la ayuda de emergencia y el desarrollo ya se han abordado en parte dentro de la reforma de la ayuda exterior de la Comunidad¹⁶. La desconcentración, que dará a las delegaciones de la Comisión sobre el terreno más personal y mayor poder de toma de decisiones, servirá de ayuda, junto a una determinación más clara de las funciones de la Comisión y de los Estados miembros en la aprobación de estrategias, programas y proyectos (los procedimientos de "comitología"). Hay otros problemas más específicos para lograr una "vinculación" eficaz.

4.1. Problemas principales que deben tratarse

Los principales problemas de vinculación de los instrumentos de ayuda de emergencia (ECHO, mecanismo de reacción rápida) con los instrumentos de ayuda al desarrollo y cooperación son tres: la lentitud de los **procedimientos de toma de decisiones**, la elección de los **socios de ejecución** y la capacidad de reunir **recursos** mediante los instrumentos apropiados.

Las dificultades de procedimiento y los retrasos se deben a los propios reglamentos y a los mecanismos de control ex ante. Las evaluaciones han confirmado la necesidad de procedimientos más flexibles y rápidos, incluido el Reglamento de rehabilitación¹⁷. Una evaluación de la línea presupuestaria para la ayuda a las poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de América Latina y Asia¹⁸ durante el período 1997-99 constató varios problemas de procedimiento y retrasos cada vez mayores en la firma de contratos, la contratación de asistencia técnica, la transferencia de fondos y la aprobación de modificaciones de los acuerdos de financiación. Una evaluación reciente de las actividades de rehabilitación en los países ALA y MED¹⁹ demostraba que los actuales procedimientos utilizados en la línea presupuestaria de rehabilitación no habían contribuido a mejorar su eficacia, ya que no permitían acelerar los desembolsos ni aumentar la flexibilidad en el

¹⁶ SEC (2000) 514 de 16 de mayo de 2000.

¹⁷ Reglamento (CE) n° 2258/96.

¹⁸ Evaluación de la línea presupuestaria "Ayuda a las poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de América Latina y Asia 1997-1999", Reglamento n° 443/97 del Consejo, informe de síntesis de septiembre de 2000.

¹⁹ Informe de agosto de 2000.

proceso de toma de decisiones. Además, no parecía existir una articulación adecuada entre las distintas fases y los instrumentos y la evaluación también puso de manifiesto una ausencia de mecanismos para garantizar la coherencia con las estrategias para los países asiáticos, latinoamericanos y mediterráneos.

La lentitud de los procedimientos de toma de decisiones, que disminuía la capacidad de reacción ante una crisis, fue la principal razón de que la Comisión propusiera que se creara el mecanismo de reacción rápida, con el que se pueden efectuar intervenciones a corto plazo de no más de seis meses. Dicho mecanismo tiene una cobertura mundial y puede combinar medidas en una única intervención según las necesidades de la crisis. La base del mecanismo son los instrumentos comunitarios existentes (enumerados en el Reglamento), que pueden realizar una amplia serie de acciones y reacciones para paliar las crisis, como, por ejemplo, actuaciones en el ámbito de los derechos humanos, supervisión de elecciones, desarrollo institucional, apoyo a los medios de comunicación, gestión de fronteras, misiones humanitarias, formación de la policía y suministro de equipos de policía, ayuda de emergencia civil, rehabilitación, reconstrucción, pacificación, reinstalación y mediación. A su vez, estos mismos instrumentos comunitarios son la base para cualquier posible medida de seguimiento que pueda ser necesaria una vez que haya finalizado la primera operación de emergencia. El principal objetivo del mecanismo de reacción rápida es prestar un apoyo rápido para mantener o recuperar las estructuras cívicas necesarias para la estabilidad política, social y económica y ser un precursor de la posible asistencia posterior a largo plazo.

La necesidad de que los Gobiernos aprueben los proyectos representa otro obstáculo en algunas situaciones de crisis. Los principales instrumentos de desarrollo y cooperación (FED, Tacis, MEDA, etc.) están basados en el principio de asociación y no pueden utilizarse sin la implicación del Gobierno del país afectado. Algunos gobiernos pueden ser reacios o incapaces de hacerse cargo de proyectos de ONG financiadas por ECHO, sobre todo si van a tener lugar en áreas controladas por la oposición. También pueden ser reacios a financiar ciertas acciones, como, por ejemplo, las acciones de apoyo de procesos de paz o reconciliación. En algunos casos excepcionales (Somalia, el Congo, Ruanda), la Comisión tuvo que hacerse cargo del papel de ordenador nacional. En otros casos, los recursos asignados al desarrollo no están disponibles y deben encontrarse otros recursos financieros administrados de manera autónoma por la Comisión (rehabilitación, líneas presupuestarias para los refugiados o cofinanciación con las ONG). Éste es el caso de Liberia: puesto que la firma del programa indicativo se había retrasado varios meses, hubo que utilizar los recursos destinados a la ayuda a refugiados, administrados con unos procedimientos más flexibles.

La Comisión tiene una amplia gama de **socios de ejecución** para la ayuda de emergencia y los programas de desarrollo. En el año 2000, un 65% de la ayuda humanitaria comunitaria se utilizó para financiar proyectos de las ONG, el 20% se canalizó a través de los diferentes organismos de la ONU (el 5% para el Programa Mundial de Alimentos) y un 15% a través de la Cruz Roja y otras organizaciones internacionales. Los socios de ejecución, incluidas las ONG, suelen estar especializados y tener capacidad tanto en materia de ayuda de emergencia como de desarrollo, lo que hace difícil lograr la continuidad de la cooperación con un grupo específico de ONG asociadas, ya que los socios y los métodos de trabajo pueden cambiar precipitadamente en la transición de la ayuda de emergencia a la ayuda al desarrollo. Por ejemplo, tras las inundaciones en Mozambique, de las cuarenta propuestas recibidas en el marco del programa de paso a la fase de ayuda posterior a la ayuda de emergencia, sólo dos fueron de ONG que habían participado en la fase de ayuda de emergencia. La mayor parte de las propuestas fue presentada por ONG especializadas en desarrollo. En Líbano, los proyectos de ECHO que se aprobaron basándose en propuestas de ONG solamente hacían referencias puntuales al Acuerdo de Asociación de la UE y al Programa MEDA; otro grupo de ONG

presentó varias ideas para financiar la rehabilitación, dando una importancia limitada al programa ECHO (solamente un proyecto de rehabilitación, referente a la limpieza de minas, podía considerarse como la prolongación natural de una actividad emprendida por ECHO).

Podría ser necesaria en la fase de transición un cambio y una ampliación de las organizaciones asociadas a la ejecución. Esto hace necesario no limitarse a las ONG y a los organismos de la ONU y acudir a otras entidades, como organizaciones locales, el sector privado y consultores para estudios técnicos. En caso de que se tome la decisión de seguir colaborando con ONG, deberá darse preferencia a las que hayan adquirido una competencia en la ayuda de emergencia y la ayuda al desarrollo.

Las dificultades en **reunir recursos** se debe fundamentalmente a la existencia de múltiples instrumentos y líneas presupuestarias, por ejemplo en el caso de la rehabilitación, en el que la financiación procede de líneas presupuestarias geográficas individuales. Ello aumenta la complejidad y reduce la flexibilidad, lo que provoca deficiencias de cobertura en las zonas en que es necesario intervenir rápidamente, puesto que, en especial, las intervenciones no pueden predecirse con un año de antelación, al elaborar el presupuesto. En el Cáucaso Meridional y Asia Central, es un reto conseguir una transición adecuada de la financiación de ECHO a otros programas, debido a la naturaleza actual de la ayuda de Tacis y su fundamento jurídico y a la insuficiencia de recursos financieros disponibles en la línea presupuestaria de rehabilitación de Tacis específica (solamente se disponía de 1,7 millones de euros en 2000). La línea presupuestaria de ayuda alimentaria/seguridad alimentaria ha resultado ser apropiada para vincular la ayuda de emergencia y la ayuda al desarrollo. No obstante, los recursos no son suficientes para abarcar a todos los países potencialmente afectados²⁰.

4.2. Adaptación de los informes de estrategia nacional

Los "informes de estrategia nacional"²¹ son la principal herramienta utilizada para programar la ayuda comunitaria. Basándose en un análisis de la situación del país asociado, las prioridades y en las actividades de otros socios importantes, se utilizarán para dirigir, gestionar y revisar programas comunitarios de ayuda para todos los países en vías de desarrollo que reciben ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo a través de los programas ALA y MED y, más adelante, para otros países.

La cuestión de la vinculación se convertirá en parte integrante de los informes de estrategia nacional en los países en que hay o puede haber crisis y situaciones de emergencia, en especial donde está activa ECHO. De este modo, la CE podrá tener en cuenta la fase de precrisis y las oportunidades de evitar las catástrofes, o prepararse para las mismas, y evitar los conflictos. Asimismo se podrá planificar la transición de la fase de emergencia a la de desarrollo. Este método ya se ha previsto para los países ACP en el Acuerdo de Cotonú, que hace una referencia explícita al problema de la vinculación²². Es el caso también del nuevo Programa CARDS para los Balcanes Occidentales, que se centra en la reconstrucción y estabilización para alcanzar objetivos a más largo plazo como un desarrollo económico y social viable²³. En el caso de los países en conflicto, los informes de estrategia nacional se centrarán en el papel de la Comunidad en el proceso de paz, lo cual supone vincular la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo. Para los países que se enfrentan a desastres

²⁰ La línea presupuestaria de ayuda alimentaria/seguridad alimentaria está programada para abarcar a unos veinte países.

²¹ Marco estándar adoptado por el Consejo, 10 de noviembre de 2000.

²² Acuerdo de Cotonú, apartado 5 del artículo 11.

²³ Reglamento 2666/2000 del Consejo de 5 de diciembre de 2000, apartado 2 del artículo 2.

naturales periódicos, la preparación ante estos desastres debe formar parte de las estrategias de desarrollo a largo plazo. Desde un punto de vista ambiental, esto se puede llevar a cabo a través de metodologías apropiadas, a saber el perfil ambiental del país y las evaluaciones del medio ambiente. Para los países afectados por crisis estructurales, el refuerzo institucional y el refuerzo de la capacidad de los agentes no estatales deben formar parte integrante de los informes de estrategia nacional. Estos también deberían abordar las posibilidades comerciales y las estrategias y reformas necesarias para aumentar la productividad y el comercio.

Cuando ECHO o el mecanismo de reacción rápida empiece a intervenir en un país, se considerará la necesidad de adaptar el informe de estrategia nacional correspondiente. Incluso si éste sigue siendo válido en una perspectiva de desarrollo a largo plazo, la crisis afectará a las actividades de cooperación. Por lo tanto, se elaborará un "addendum" al informe de estrategia nacional en estrecha cooperación con los socios presentes in situ. Para los países ACP, este proceso corresponde a las revisiones ad hoc previstas en el Acuerdo de Cotonú²⁴ y al nuevo sistema de programación y asignación de los recursos²⁵. Estas disposiciones permiten utilizar procedimientos flexibles y eficaces. Se ha previsto un proceso comparable de revisión para los países mediterráneos, en circunstancias imprevisibles, en el nuevo Reglamento MEDA²⁶. También está previsto un proceso de revisión ad hoc para los Balcanes Occidentales²⁷. Podrían emplearse revisiones ad hoc similares en otras regiones.

El addendum al informe de estrategia nacional se basará en un análisis de la situación e incluirá información sobre las intervenciones de otros donantes, en especial las de los Estados miembros. Definirá orientaciones, objetivos y prioridades estratégicos y vinculará e integrará las distintas intervenciones e instrumentos de manera interdependiente. En la mayoría de los casos no existe ninguna transición cronológica entre los diversos instrumentos, sino una financiación simultánea. Para vincular la ayuda de emergencia y la ayuda al desarrollo se requiere una planificación inmediata, no sólo en las respuestas a corto plazo ante situaciones de emergencia, sino también en las acciones de rehabilitación y desarrollo a medio plazo. Esto debe implicar siempre que sea posible una pérdida progresiva de competencias para ECHO (legalmente, el mecanismo de reacción rápida debe dejar de utilizarse una vez hayan pasado seis meses y, en caso necesario, debe tomar el relevo otro instrumento comunitario).

Los planteamientos de la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria deben armonizarse. En Somalia se distribuyeron gratuitamente medicinas en las llamadas "áreas de emergencia", mientras que en las "áreas de rehabilitación", a veces en zonas próximas, se aplicaron mecanismos de participación en los gastos. Por lo tanto, las intervenciones humanitarias deberían planearse de manera que tengan en cuenta los objetivos y la viabilidad a largo plazo, mientras que los programas de desarrollo deben tomar cada vez más en consideración las necesidades de las poblaciones identificadas en la fase de rehabilitación, así como las necesidades que vayan surgiendo.

El addendum será elaborado por equipos interdisciplinarios, ya que los estudios de casos y las evaluaciones han demostrado claramente que la coordinación interna permanente constituye una clave del éxito. Estos grupos han resultado útiles, por ejemplo, de Mozambique. Si bien la creación de un equipo es necesaria para asegurar la vinculación, puede plantear algunos

²⁴ En el apartado 2 del artículo 5 del anexo IV del Acuerdo de Cotonú se prevé que, en circunstancias excepcionales relacionadas con la ayuda humanitaria y de emergencia, podrá revisarse la estrategia y el programa indicativo nacionales a petición de cualquier parte.

²⁵ Uso de la asignación dirigida a recubrimiento de necesidades imprevistas.

²⁶ Reglamento 2698/2000 del Consejo de 27 de noviembre de 2000, apartado 2 del artículo 5.

²⁷ Reglamento 2666/2000 del Consejo de 5 de diciembre de 2000, letra a) del apartado 1 del artículo 3.

problemas de tiempo: puede alargar el tiempo de reacción para la prestación de la ayuda humanitaria y reducirlo desde una perspectiva de desarrollo. La clave es conseguir una decisión inmediata de crear el equipo, así como la necesidad de asignar el personal suficiente de una manera flexible. Puede encontrarse otro ejemplo de vinculación acertada en la crisis de Kosovo. Los mecanismos de coordinación establecidos en ese caso aseguraron un nivel de coordinación sin precedentes dentro de la Comisión, tanto en la sede central como in situ. Un factor crucial de éxito ha sido la rapidez en el establecimiento y despliegue del grupo de trabajo de la Comisión en la provincia de Kosovo, que ha precedido al del organismo encargado de la reconstrucción, paralelo a la presencia de ECHO.

El addendum al informe de estrategia nacional se aprobará con arreglo a los procedimientos habituales en los instrumentos aplicables, con el mayor grado de flexibilidad legalmente disponible en cada instrumento. Abarcará las acciones previstas y los diversos instrumentos que deben utilizarse para que no sea necesaria ninguna aprobación posterior de proyectos individuales, sino solamente información. El addendum al informe de estrategia nacional también evaluará el tipo de cualificaciones requeridas e identificará a los socios apropiados. En la medida de lo posible, esto se llevará a cabo en colaboración con el país asociado.

La Comisión propondrá procedimientos simplificados y acelerados para la adopción y modificación de los addenda. La experiencia ha demostrado que la evolución de las crisis, en especial los conflictos, es imprevisible y, por lo tanto, el addendum al informe de estrategia nacional debe garantizar una flexibilidad suficiente para permitir una adaptación rápida ante cambios y situaciones inesperadas. El objetivo común debería ser ponerse de acuerdo sobre las orientaciones estratégicas y asegurar un máximo de flexibilidad para elaborar y aplicar programas y proyectos a muy corto plazo.

Tan pronto como ECHO o el mecanismo de reacción rápida empiece a intervenir, se elaborará un addendum al informe estratégico nacional que incluya un programa de trabajo indicativo que se aprobará utilizando procedimientos simplificados y acelerados.

4.3. Herramientas e instrumentos

La Comisión está revisando sus propias herramientas e instrumentos de trabajo para identificar las áreas en donde puede mejorarse la vinculación. Esta revisión tiene lugar en el marco de la reforma de la ayuda exterior de la CE. El objetivo de la Comisión no es crear nuevos instrumentos financieros para garantizar una mayor vinculación, sino mejorar los instrumentos existentes y sus vínculos siempre que sea posible. También es necesaria una reducción del número de líneas presupuestarias, lo que es esencial para mejorar la eficacia y la flexibilidad en la gestión de la ayuda exterior en situaciones de crisis.

Algunos de los **instrumentos temáticos** de la CE (es decir, los utilizados para abordar cuestiones sectoriales en sentido amplio) son especialmente pertinentes en la situación inmediata de poscrisis y están relativamente mejor adaptados para asegurar la vinculación. Éste es el caso de la rehabilitación y reconstrucción, la ayuda a los refugiados y desplazados, la ayuda y la seguridad alimentarias y la limpieza de minas. Otros pueden utilizarse de manera complementaria, como el apoyo a la democratización y el respeto de los derechos humanos, la cofinanciación con las ONG y la cooperación descentralizada.

El Reglamento (CE) n° 2258/96 sobre acciones de **rehabilitación y reconstrucción** en favor de los países en desarrollo puede ser un instrumento útil para completar programas de desarrollo a largo plazo y puede utilizarse también para seguir financiando acciones iniciadas en el marco del mecanismo de reacción rápida. Sin embargo, deben mejorarse los

procedimientos para utilizarlo. En una primera fase, la Comisión propondrá que se fundan las cinco líneas presupuestarias de rehabilitación geográficas existentes²⁸ en una sola que abarque todas las regiones. Ello es necesario para garantizar la flexibilidad de la respuesta a las situaciones de crisis, que rara vez pueden predecirse con precisión con un año de antelación desde un punto de vista geográfico.

Por otra parte, el alcance del Reglamento existente y sus procedimientos asociados deben revisarse tomando como base las evaluaciones y el informe del Tribunal de Cuentas y teniendo en cuenta los efectos de la reforma de la ayuda exterior, incluida la comitología y los procedimientos internos. Si se desea una mayor eficacia como instrumento de "vinculación", ello puede requerir una mayor atención a la recuperación de la capacidad institucional y la reconstrucción del entramado social y no sólo a la rehabilitación material de la infraestructura básica.

La propuesta de la Comisión de un nuevo reglamento relativo a las acciones en el ámbito de la **ayuda a las poblaciones desarraigadas** en los países en desarrollo de América Latina y de Asia²⁹ incluye disposiciones adecuadas para conseguir una vinculación mejor. Las operaciones efectuadas en virtud del reglamento propuesto tienen como objeto tomar el relevo gradualmente de la ayuda de emergencia y facilitar la transición a una estrategia de desarrollo, por lo que forman parte de una estrategia global de rehabilitación para las personas que están siendo o han sido afectadas por un conflicto externo o interno.

Como parte de la próxima evaluación y revisión del Reglamento (CE) n° 443/92 relativo a Asia/América Latina, la Comisión estudiará también los argumentos a favor y en contra de una fusión de las actividades realizadas con arreglo a algunos de los "reglamentos horizontales" existentes en los principales instrumentos geográficos. Algunos candidatos para esa fusión podrían ser la ayuda a los refugiados/poblaciones desarraigadas y el Reglamento sobre rehabilitación.

El Reglamento Tacis, que no abarca actualmente las actividades de rehabilitación, se revisará en el año 2006. Si se produjera una fusión de algunos de los reglamentos horizontales, como los de refugiados y rehabilitación, en los principales reglamentos geográficos, sería preciso temporalmente un fundamento jurídico por separado para la rehabilitación en el caso de los países Tacis (es decir, el Reglamento 2258/96 existente).

La alternativa a fusionar instrumentos es seguir utilizando los informes de estrategia nacional como principal herramienta para impulsar la coherencia de los diferentes instrumentos en cada país y realizar la vinculación como se ha señalado anteriormente. Los informes de estrategia nacional deben abarcar tanto el fundamento jurídico/línea(s) presupuestaria(s) principal(es) de la ayuda al desarrollo como los instrumentos horizontales/líneas presupuestarias globales individuales de las intervenciones específicas de poscrisis.

Las **operaciones de ayuda alimentaria y seguridad alimentaria** son buenos instrumentos para garantizar la vinculación, ya que puede abarcar tanto los aspectos a corto plazo como a largo plazo. El 30% de su financiación se destina a operaciones de crisis (a través del PMA y de las ONG). El resto se utiliza para el apoyo estructural a políticas de seguridad alimentaria, entre otras cosas para establecer las condiciones necesarias a fin de iniciar el proceso de reforma a más largo plazo. Esto muestra la gran variedad de situaciones en las que puede

²⁸ Líneas presupuestarias B7-303 Asia, B7-313 América Latina, B7-411 Mediterráneo, B7-522 Repúblicas asiáticas caucásicas y centrales, B7-641 ACP.

²⁹ COM(2000) 831 de 20 de diciembre de 2000.

intervenir y la flexibilidad del instrumento. Se prevé realizar una evaluación de este instrumento, que abordará entre otras cosas las cuestiones de la vinculación y de la relación de este instrumento con otros instrumentos comunitarios.

Las actividades de **limpieza de minas** son importantes en varias situaciones de precrisis y poscrisis, y pueden formar parte integrante de proyectos de ayuda humanitaria, rehabilitación, reconstrucción o desarrollo. Aunque la preservación de vidas y la seguridad humana sean los objetivos básicos de estas actividades, no pueden ignorarse el impacto socioeconómico de las minas antipersonas en la población y sus efectos negativos para los esfuerzos de reducción de la pobreza y la inestabilidad. Es importante por tanto integrar los problemas relacionados con la limpieza de minas en los informes de estrategia nacional y tenerlos en cuenta en el ciclo de desarrollo del país. La evaluación del impacto socioeconómico de las minas antipersonas se está convirtiendo en una constante en el planteamiento por parte de la Comisión de la programación estratégica regional de la acción contra las minas. La propuesta de reglamento que se está discutiendo actualmente establece un vínculo claro entre las actividades de limpieza de minas y las estrategias globales de cooperación con terceros países. En él se prevé una posible financiación complementaria³⁰.

Por lo que se refiere a la cofinanciación con las ONG, las condiciones generales publicadas en enero de 2000 prevén dar una prioridad, entre otras cosas, a los países en vías de desarrollo sujetos a rehabilitación.

Los Reglamentos nº 975/99 y nº 976/99 del Consejo, que son los fundamentos jurídicos de las actividades en el ámbito de los derechos humanos y la democratización conforme al capítulo B7-7 del presupuesto comunitario ("Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos"), establecen tres posibles áreas de intervención: protección de los derechos humanos; democratización; prevención de conflictos y tratamiento de sus consecuencias en términos de derechos humanos, en particular mediante el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil y también a las organizaciones internacionales. Estos Reglamentos establecen procedimientos acelerados de financiación de proyectos inferior a 2 millones de euros en situaciones de emergencia. Por tanto, pueden utilizarse rápidamente en situaciones de preconflicto y posconflicto y complementar otras actividades de la CE.

En general, a excepción del nuevo Acuerdo de Asociación ACP-CE y el Programa CARDS para los Balcanes Occidentales, **los demás programas regionales comunitarios importantes** (MEDA, Tacis, Asia y América Latina) no están preparados actualmente para realizar la vinculación entre la ayuda de emergencia y la ayuda al desarrollo de manera flexible y oportuna en situaciones posteriores a una crisis.

Tacis consiste fundamentalmente en un programa de asistencia técnica con ciertas prerrogativas para llevar a cabo actividades de inversión. Está centrado en el apoyo a la democratización y a los procesos de transición hacia una economía de mercado. La Comisión podría considerar si debe ampliarse el alcance de sus actividades Tacis.

Aunque MEDA no se centra en cuestiones de rehabilitación ni de crisis, permite, en cierto modo, tomar el relevo de los proyectos en la fase de emergencia. Así ha ocurrido, por ejemplo, en el caso de las operaciones de limpieza de minas de Líbano.

³⁰ Propuesta modificada de Reglamento del Consejo relativo a la acción contra las minas antipersonas, apartado 2 del artículo 1 y apartado 4 del artículo 2.

Por lo que se refiere a la cooperación con los países ACP, el Acuerdo de Cotonú ofrece una mayor flexibilidad que en el pasado respecto a la cuestión de la vinculación. A este respecto, conviene destacar lo siguiente:

1) en los países en que se produce la crisis y respecto a los que ya existe un informe de estrategia nacional y un programa indicativo, pueden adoptarse las siguientes medidas: a petición de cualquiera de las partes se realizará una revisión del programa indicativo y se decidirán las operaciones destinadas a facilitar la transición de la fase de emergencia a la fase de desarrollo utilizando mecanismos eficaces y flexibles³¹; en los casos en que no se disponga de financiación presupuestaria, las intervenciones de emergencia y rehabilitación podrán financiarse con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo; en todo caso, los recursos continuarán estando disponibles para los agentes no estatales, en especial la parte de los fondos a largo plazo a la cual tienen un acceso directo³².

2) en los países en los que, debido a circunstancias excepcionales, no se haya firmado ningún programa indicativo, el Acuerdo de Cotonú prevé que se establezca un mecanismo específico³³. Ello implica los siguientes elementos: excepto en caso de que se haya suspendido la cooperación comunitaria según los procedimientos de los artículos 96 y 97 del Acuerdo de Cotonú³⁴, se decidirá y notificará una asignación global de recursos; sin embargo, teniendo en cuenta las dificultades de realizar una programación normal, sólo se adoptarán medidas específicas, de manera coherente con los documentos de estrategia nacional, con el fin de que haya una vinculación adecuada entre la ayuda de emergencia y la ayuda al desarrollo. También en este caso, si no se dispone de financiación presupuestaria, se recurrirá a financiación del FED mediante la denominada "asignación B", creada para necesidades imprevistas³⁵. Podría realizarse en este marco una acción humanitaria y una acción posemergencia destinadas a la rehabilitación física y social, utilizando mecanismos eficaces y flexibles. Además, los agentes no estatales podrán acceder directamente a una serie de recursos.

El programa CARDS propondrá una ayuda de la Comunidad para la reconstrucción, el regreso de los refugiados y de los desplazados y la estabilización de la región, así como el desarrollo institucional, las reformas económicas, el desarrollo social, la rehabilitación ambiental y la cooperación regional.

La reforma de la Comisión ya está bastante avanzado en cuanto a la evaluación y las propuestas de reforma de los **procedimientos internos**. Debe reforzarse dicho proceso, prestando especial atención a la cuestión de la vinculación. La Comisión está revisando sus procedimientos internos y propondrá procedimientos de toma de decisiones simplificados y más flexibles, que se aplicarán en cuanto se elaboren el addendum del informe de estrategia nacional y el programa de trabajo correspondiente. Es necesario que aumente la flexibilidad de manera general, aun cuando ya se han conseguido algunas mejoras tras la creación de la Oficina de Cooperación EuropeAid, por ejemplo respecto a los procedimientos de aprobación y modificación de contratos.

³¹ Apartado 2 del artículo 5 del Anexo IV del Acuerdo de Cotonú y apartado 6 del artículo 72 y apartado 1 del artículo 73 del texto principal del Acuerdo.

³² Letra d) del apartado 1 del artículo 4 del Anexo IV del Acuerdo de Cotonú.

³³ Apartado 4 del artículo 3 del Anexo IV del Acuerdo de Cotonú.

³⁴ Acta final, declaración XXI, del Acuerdo de Cotonú.

³⁵ Letra b) del apartado 2 del artículo 3 del Anexo IV del Acuerdo de Cotonú y apartado 6 del artículo 72 y apartado 1 del artículo 73 del texto principal del Acuerdo.

Debido a la gran sensibilidad de las cuestiones y a la complejidad de las situaciones, las decisiones se suelen tomar al nivel más elevado en la sede central. Sin embargo, como se puede observar en el caso de Kosovo, la desconcentración de la toma de la mayoría de decisiones de la sede central a los agentes sobre el terreno es una condición esencial para obtener buenos resultados. La considerable transferencia de competencias a las delegaciones prevista en la reforma de la gestión de la ayuda comunitaria influirá positivamente en la cuestión de la vinculación. Las delegaciones, en colaboración con los Estados miembros, desempeñarán un papel fundamental en la elaboración del addendum del informe de estrategia nacional y en la definición y la elección de los proyectos y programas.

Se estudiará la conveniencia de efectuar cambios específicos de los reglamentos existentes y de los procedimientos internos de toma de decisiones, con el fin de aumentar la capacidad de la Comunidad para dar respuesta a su debido tiempo a las situaciones de poscrisis.

4.4. Riesgos más elevados en entornos transitorios: compromiso entre flexibilidad, rapidez y control

Una intervención eficaz en situaciones de poscrisis implica la aceptación de un nivel elevado de riesgo "técnico" en la realización de la cooperación, a pesar del riesgo político inherente a la situación general del país. Es difícil actuar con flexibilidad y rapidez en situaciones inestables manteniendo al mismo tiempo un control estricto y la transparencia.

Este riesgo técnico más elevado se refiere, ante todo, al procedimiento acelerado propuesto para la adopción del addendum del informe de estrategia nacional y el programa de trabajo correspondiente. En este contexto, las consultas serán, lógicamente, limitadas, incluidas, en algunos casos difíciles, las llevadas a cabo con las autoridades asociadas. Además, los estudios sectoriales y otros estudios de impacto no pueden realizarse sistemáticamente antes de determinar los proyectos. Los estudios de viabilidad, el diseño técnico, el control de la calidad sobre el terreno, la verificación de la capacidad efectiva del socio en la aplicación son fases que necesitan tiempo.

En segundo lugar, dicho riesgo se refiere a los procedimientos en general. Debe estudiarse la posibilidad de conseguir mayor flexibilidad en los contratos existentes, sin influir necesariamente en la utilización de contratos similares al margen de las operaciones de vinculación, lo que puede implicar que se permitan cambios del contenido o la ubicación de los proyectos o que se acepte no cumplir los objetivos o requisitos relativos a los recursos. Es una manera de evitar la multiplicación de adenda a los contratos y los retrasos derivados de ello.

Los altos riesgos políticos son inevitables. En las situaciones de poscrisis suele ser necesario tratar con socios potencialmente inestables. Los gobiernos pueden tener una corta vida. Además, debe reconocerse que, en algunos casos, la ayuda de poscrisis puede traer consigo la consolidación de gobiernos bien poco satisfactorios. En los casos en que surge un gobierno transitorio, la elección de socios puede ser muy delicada. El gobierno es débil. No hay ONG sobre el terreno o están manipuladas. Debe recurrirse a los organismos de las Naciones Unidas para conseguir legitimidad y un marco para los donantes, si se considera oportuno en la forma "amigos de".

Por todas esas razones, debe reconocerse que se han de tomar algunas decisiones aun cuando los resultados de la intervención sean inciertos. Es fundamental conseguir cierto grado de entendimiento si se desea que la Comisión actúe adecuadamente en circunstancias difíciles.

La Comunidad y sus Estados miembros tienen que tomar una decisión en el compromiso entre el aumento de la velocidad y flexibilidad deben elegir entre aumentar la rapidez y la flexibilidad de actuación y garantizar un nivel máximo de control y calidad. Deben aceptar los riesgos existentes o decidir no intervenir.

5. CONCLUSIÓN: RESUMEN DE PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

La insuficiente coordinación entre los donantes y la falta de instrumentos adecuados para responder rápida y eficazmente a situaciones de poscrisis reducen la eficacia y los efectos de la ayuda. La experiencia muestra que se han conseguido algunas mejoras de la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer. Todos los donantes se hallan ante el mismo tipo de problemas.

Debido a su importancia como donante de ayuda de emergencia y de ayuda al desarrollo y a su amplia presencia internacional, la CE tiene una responsabilidad especial a este respecto.

Con el fin de optimizar la contribución de la CE a la consecución de una respuesta más eficaz a las situaciones de poscrisis, la Comisión propone las siguientes medidas:

- En los países en que suele haber catástrofes naturales, debe prestarse mayor atención a la capacidad de respuesta en caso de catástrofe y a la prevención en lo que respecta a la ayuda humanitaria y, en especial, a los programas y estrategias de cooperación al desarrollo.
- En las situaciones de conflicto, la vinculación entre la ayuda de emergencia y la ayuda al desarrollo debe situarse en un contexto económico, social y político más amplio. Estos factores deben tomarse en consideración en las distintas fases y los distintos ámbitos de intervención.
- ECHO debe centrarse en su función principal. Debe retirarse gradualmente la ayuda a los países en que no hay una situación de emergencia humanitaria. Sin embargo, si la CE se compromete a proseguir su ayuda, deben utilizarse a su debido tiempo los instrumentos adecuados a largo plazo, siempre que exista el marco jurídico para ello.
- La ayuda de emergencia debe diseñarse cada vez más de modo que el paso de un tipo de ayuda a otro se ajuste a los objetivos de desarrollo a largo plazo y sostenibilidad. A su vez, la política de desarrollo debe estar mejor adaptada para ocuparse de estas cuestiones.
- Para resolver el problema de coordinación insuficiente entre los donantes en situaciones de poscrisis, debe reforzarse de manera más sistemática el enfoque "amigos de", en el marco de las Naciones Unidas, manteniendo al mismo tiempo el principio del caso por caso. La Comisión debe desempeñar un papel activo en el fortalecimiento del enfoque "amigos de" de modo complementario con los Estados miembros.

- Los distintos agentes multilaterales, regionales y no gubernamentales deben participar en iniciativas internacionales mejor coordinadas, con el fin de potenciar las sinergias y determinar con mayor claridad las medidas de participación gradual y de retirada progresiva.
- Al recentrar las actividades de desarrollo de la Comunidad en un número más limitado de ámbitos, la mejora de la coordinación y de la complementariedad entre la CE y sus Estados miembros tendrá como objetivo la división de las tareas, con objeto de que la UE responda mejor a las necesidades existentes en las distintas fases.
- La Comisión Europea revisará sus propios instrumentos y procedimientos con el fin de reducir los plazos, utilizar los recursos adecuados a su debido tiempo y garantizar la participación de los socios apropiados. Ello se realizará en el marco de la reforma de la ayuda exterior, en especial en relación con la desconcentración de la toma de decisiones y de personal a las delegaciones y los cambios de los procedimientos de comitología.
- En cuanto ECHO y el mecanismo de reacción rápida inicie su intervención, se elaborará y adoptará, utilizando en la mayor medida posible desde un punto de vista legal procedimientos simplificados y acelerados, un addendum del documento estratégico nacional, que incluirá un programa de trabajo indicativo. Dicho addendum abarcará las iniciativas previstas y los diferentes instrumentos que se vayan a utilizar, de modo que no sea necesario aprobar más adelante individualmente los proyectos que se presenten, facilitándose únicamente información al respecto.
- A fin de aplicar dicho addendum y el programa de trabajo, la Comisión utilizará un procedimiento simplificado de toma de decisiones para la aprobación de cada proyecto y programa. Se revisarán los procedimientos de aplicación con objeto de aumentar la flexibilidad, sobre todo en cuanto a la elección de los organismos de ejecución, los procedimientos de licitación y las modificaciones de los contratos. Ello se aplicará a los instrumentos temáticos clave, como la rehabilitación, la ayuda a los refugiados, la ayuda alimentaria y la seguridad alimentaria y la limpieza de minas.
- En lo que se refiere al paso de una fase a otra en los grandes programas regionales de la CE, se han incluido las disposiciones adecuadas en algunos de dichos programas (CARDS, Cotonú, MEDA). Dichos programas deberán aplicarse con toda la flexibilidad requerida. En cuanto a otros programas (Takis, ALA), podría considerarse una revisión a fin de determinar la medida en que los futuros nuevos reglamentos deban ampliarse a la rehabilitación, la ayuda a los refugiados y las minas como alternativa a una reagrupación temática de este tipo de actividades.

Para aumentar su capacidad de responder a su debido tiempo y con eficacia a las situaciones de poscrisis, la Comunidad y sus Estados miembros deben aceptar un mayor riesgo técnico. Deberá llegarse a una decisión transaccional entre el aumento de la rapidez y flexibilidad de actuación y la consecución del mayor grado de control y calidad.

La Comisión presenta estas consideraciones al Parlamento Europeo y al Consejo y agradecerá que se sigan debatiendo las ideas expuestas en la presente Comunicación con el fin de que

conduzcan a una mejora real de su capacidad de influir positivamente en la evolución de las crisis que están sufriendo sus países socios.