



LA COOPERACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA Y LA SOCIEDAD CIVIL EN ECUADOR

El Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador se complace en presentar el Boletín Electrónico *Ventana a la Cooperación* en su quinto número. En él presentamos un informe sobre las relaciones entre la Comisión Europea y la sociedad civil.

Esta vez ponemos a consideración la revisión de medio término de la Estrategia País 2007 – 2013 de la Comisión Europea y su cooperación con las Organizaciones de la Sociedad Civil.

En la segunda parte contamos con la colaboración de Mario Vásconez, Director del Centro de Investigaciones, CIUDAD. Abre el espacio para presentar experiencias de ONGs en la cooperación con la Comisión Europea en Ecuador, con el proyecto PANA 2000, un ejemplo de la cooperación del Sur-Sur y Norte-Sur, entre ONGs con financiamiento de la Comisión Europea.

Les invitamos a aprovechar este medio y mandarnos sus experiencias al respecto. Periódicamente estamos abriendo espacios a la reflexión cooperación con la Comisión Europea y podemos socializar sus experiencias por este medio.

Les invitamos a contactarnos a través de nuestros correos: cmolina@ciudad.org.ec; gweber@ciudad.org.ec; carlac@ciudad.org.ec

Con el auspicio de

ÍNDICE

1-	<u>La Comisión Europea consulta a la sociedad civil sobre la revisión de medio término de la cooperación europea 2007-2013</u>	p.1
A.	<u>Antecedentes</u>	p.1
B.	<u>Presentación de los ejes más importantes de la CE en Ecuador y CAN</u>	p.3
C.	<u>Contribución de los representantes de la Sociedad Civil</u>	p.7
D.	<u>Breve comentario sobre los contenidos, metodología y resultados</u>	p.8
Anexos		
	<u>Anexo 1. Preguntas dirigidas a la sociedad civil sobre la cooperación de la CE</u>	p.9
	<u>Anexo 2. Programas horizontales para América Latina</u>	p.10
	<u>Anexo 3. Cooperación Bilateral 2002-2006: Ejes de cooperación</u>	p.12
	<u>Anexo 4. Proyectos de la CE en Sucumbios</u>	p.15
2-	<u>Experiencias de ONG en la cooperación con la CE en Ecuador: la Comisión Europea, las ONG europeas IEPALA y KATE y la auditora Ernst & Young en relación al proyecto Pana-2000</u>	p.25
A.	<u>Antecedentes</u>	p.25
B.	<u>Financiamiento</u>	p.26
C.	<u>Ejecución del proyecto</u>	p.26
D.	<u>Resultados</u>	p.26
E.	<u>Auditoría</u>	p.27
F.	<u>Inconsistencias</u>	p.28
G.	<u>Deficiencias del informe de auditoría y la réplica de las ONG del sur</u>	p.29
H.	<u>Ampliación de la auditoría</u>	p.30
I.	<u>Otras constataciones</u>	p.31
J.	<u>Dictamen final de Ernst&Young</u>	p.32
K.	<u>Propuesta de IEPALA</u>	p.34
L.	<u>Últimos acontecimientos</u>	p.35
M.	<u>Comentarios finales</u>	p.35
Anexos		
	<u>Resumen de las constataciones al Proyecto PANA</u>	p.36
	<u>Proyecto PANA y Forlocal</u>	p.39

1. LA COMISIÓN EUROPEA CONSULTA A LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE LA REVISIÓN DE MEDIO TÉRMINO DE LA COOPERACIÓN EUROPEA 2007-2013

La Consulta a la sociedad civil el 22 de abril del 2009 en Quito

Gabriela Weber

A. Antecedentes

Con la formulación de la nueva estrategia 2007-2013 la Comisión Europea (CE) inició en Ecuador un proceso de consulta a organizaciones de la sociedad civil (OSC) a finales del 2004. Las estrategias de cooperación 2007 – 2013 de la UE se han definido bajo el marco legal comunitario del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), que define los objetivos, principios, grandes líneas y procedimientos de la cooperación comunitaria hacia los países en vía de desarrollo. La implementación de esta cooperación se realiza por medio de estrategias geográficas (país, región) y por estrategias temáticas con los programas horizontales.

A pesar de las limitaciones de estas consultas que hemos destacado en el 2005¹, la iniciativa de la CE de fortalecer el proceso del diálogo con la sociedad civil puede estrechar las relaciones entre Ecuador y la Unión Europea, que se han desarrollado paulatinamente desde el año 1970. En los últimos años estas relaciones se han intensificado con la firma del Convenio Marco de Cooperación en 2001 respecto a la ejecución de la ayuda financiera, técnica y económica, definiendo el marco jurídico y técnico. En 2007 Ecuador y la CE suscribieron un memorando de entendimiento que define las orientaciones para la puesta en práctica de la estrategia al país 2007-2013².

Específicamente, la consulta a la sociedad civil está basada en el concepto de actores no estatales (ANE) en la política de desarrollo, introducido en el 2000 como parte del Acuerdo de Cotonú, que regula las relaciones entre la CE y los países de África, Caribe y el Pacífico (ACP). El reglamento para Asia y Latinoamérica (ALA) incluye a estos actores como directamente elegibles para proyectos de cooperación y destaca la importancia del intercambio institucionalizado.

Con los documentos “Participación de los actores no estatales en la política comunitaria de desarrollo”³ y las “Directrices sobre los principios y buenas prácticas de la

¹ Del 17 al 20 de mayo de 2005, la Delegación en Ecuador invitó a varias organizaciones de la sociedad civil, a instituciones gubernamentales y de la cooperación internacional en Quito y Guayaquil, a discutir, tanto la estrategia del país, como la correspondiente a la CAN. Ver boletín 7 y 8 del año 2005 en: www.cooperacion.org.ec

² Instrumento Financiero de Cooperación al Desarrollo (reglamento No. 443/92) del 19 de mayo 2006 del Consejo Europeo. Para consultar la estrategia país 2007-2013, ver: <http://www.delcol.ec.europa.eu/>

³ Se trata de la publicación: *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social = COM (2002) 598 final, 2004*
En el sitio web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0598:FIN:ES:PDF>

participación de los actores no estatales en diálogos y consultas en materia de desarrollo”⁴, se inició una formalización de la relación entre la CE y la sociedad civil en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

Aunque ya existen marcos que regulan el diálogo y las consultas en varios países latinoamericanos y por subregiones – el Grupo de San José, México, la Comunidad Andina, MERCOSUR -, falta aún institucionalizar la participación ciudadana en la política internacional de desarrollo.

Una reciente evaluación sobre la ayuda de la CE, canalizada por organizaciones de la sociedad civil⁵ (OSC) en el periodo de 2000-2006, constata que más de 16% del presupuesto de la Unión Europea para la cooperación al desarrollo está manejado por estas organizaciones. Es alarmante la relación de la distribución de este financiamiento: un 76% se encamina vía ONGs del Norte y un 24% queda para las del Sur. Sobre todo en lo que se refiere a la participación de las OSC en el ciclo completo de la cooperación, empezando con la selección de sectores y temas, las decisiones y la selección de las modalidades, sigue existiendo la brecha entre la política declarada y la realidad. Esta falta de coherencia de la CE se debe sobre todo -según la evaluación- a las limitaciones en cuanto al respaldo político en la ejecución de la nueva estrategia, prioridades administrativas en la ejecución de los proyectos y el control financiero. La fragmentación institucional tanto en Bruselas como en las delegaciones y el enfoque en resultados a corto plazo no permiten abrir espacios para construir alianzas estratégicas a mediano y largo plazo. En fin, la CE debería trabajar en un cambio de su cultura institucional y enfocarse más bien en aquellas actuaciones que logren impactos sistémicos a largo plazo.

B. Presentación de los ejes más importantes de la CE en Ecuador y CAN⁶

En este contexto saludamos la apertura de la delegación en Ecuador para organizar la consulta de la revisión de **medio término de la Cooperación Europea 2007-2013** el 22 de abril del presente año. Esta revisión forma parte de un proceso de evaluación que culminará el próximo año en la presentación de un informe de evaluación al Parlamento Europeo. Junto con esta evaluación se debería proponer posibles modificaciones en la implementación de las líneas de cooperación acordadas entre los gobiernos de América Latina. Con esto se espera mejorar la calidad de las estrategias que se reformularan en el próximo Plan Indicativo Multianual 2011 – 2013. Cabe mencionar que esto no cambiará el financiamiento aprobado para el periodo 2007-2013.

⁴ www.dialogopoliticaexterior.org.mx/archivos_index/ueuro/PARTICIPACION%20SC%20UE.pdf

⁵ *Evaluation of the EC aid channelled through civil society organizations (CSOs) – ref. 1259, 2008.* Ver en el sitio Web: http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation_reports/reports/2008/1259_docs_en.htm

⁶ Para más información, consulta la página web de la Delegación de la Comisión Europea en Ecuador: <http://www.delcol.ec.europa.eu/> y www.delecu.ec.europa.eu



La CE canaliza su ayuda a Ecuador por 4 mecanismos:

- ✚ Cooperación bilateral UE – Ecuador (Convenios con las instituciones públicas del Ecuador; Instrumentos: programas, proyectos, apoyo presupuestario, apoyo sectorial)
- ✚ Líneas temáticas
- ✚ Ayuda Humanitaria
- ✚ Proyectos de cooperación regional en contexto de la integración de la CAN y los programas horizontales con alcance en toda América Latina (ver anexo 2).

Con la nueva estrategia se definieron las siguientes áreas temáticas:

1. Actores No Estatales y Autoridades Locales en el desarrollo
2. Inversión en personas
3. Migración y Asilo
- 4.- Medio ambiente y bosques tropicales en países en desarrollo
- 5.- Democracia y Derechos Humanos
- 6.- Seguridad Alimentaria

Dentro de estas líneas están actualmente 35 proyectos de ONGs en ejecución y representan un presupuesto de contribución comunitaria de 29,5 millones de euros.

	Línea temática	Número de proyectos	Millones de Euros (€)
1	Medio ambiente y bosques tropicales	7	10,051,637.45 €
2	Cofinanciamiento a ONGs	13	11,613,119.84 €
3	Actores No Estatales y Autoridades locales en el desarrollo	7	1,929,156.00 €
4	Derechos Humanos	7	3,152,505.20 €
5	Inversion en personas	1	2,727,527.00 €
Total		35	29,473,945.49 €

Fuente: Delegación de la Comisión Europea en Ecuador, Cooperación con la Sociedad Civil - Líneas Temáticas; Presentación ppt el 22 de abril 2009.

El propósito de este seminario fue en primer plano presentar y discutir los enfoques de la cooperación al desarrollo basados en la estrategia de 2007-2013, en la cual se había acordado una nueva modalidad: el apoyo presupuestario, y dirigir esta ayuda a dos ejes fundamentales: educación y desarrollo económico.

El apoyo presupuestario “...consiste en la transferencia de fondos no reembolsables a la cuenta única del tesoro nacional, bajo condiciones de pago previamente acordados con indicadores del PND [Plan Nacional de Desarrollo] de desempeño y resultado, en apoyo a una política sectorial específica, definida y adoptada”⁷.

En términos financieros la CE asignó para este periodo 137 millones de €, de los cuales se dedica hasta 2010, 41,2 millones de € al sector de educación a través del apoyo presupuestario y 33,4 millones de € al sector económico, los cuales se enmarcan en el apoyo a la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.

	En Millones de euros Plan Indicativo Nacional PIN I					PIN II Total 2010- 2013	TOTAL
	2008	2009	2010	2011	Total 2007-2010		
Sector 1 - Educación	8	15,9	15,2	2,1	41,2	34	75,2
Sector 2 - Eje económico – apoyo al PND	-	20	13,4	-	33,4	28	61,4
Apoyo a la AGECI	-	-0,4	-	-	0,4	-	0,4
TOTAL					75	62	137

Fuente: Cooperación Ecuador – CE 2007-2013: Eje económico – Programa de Apoyo al Sistema Económico, Solidario y Sostenible “PASES” (objetivo 11 del PND). Presentación ppt. el 22 de abril 2009, Quito.

Adicionalmente se presentó la cooperación temática respecto a programas de agricultura y desarrollo rural y la cooperación regional con la CAN; además se debatieron las

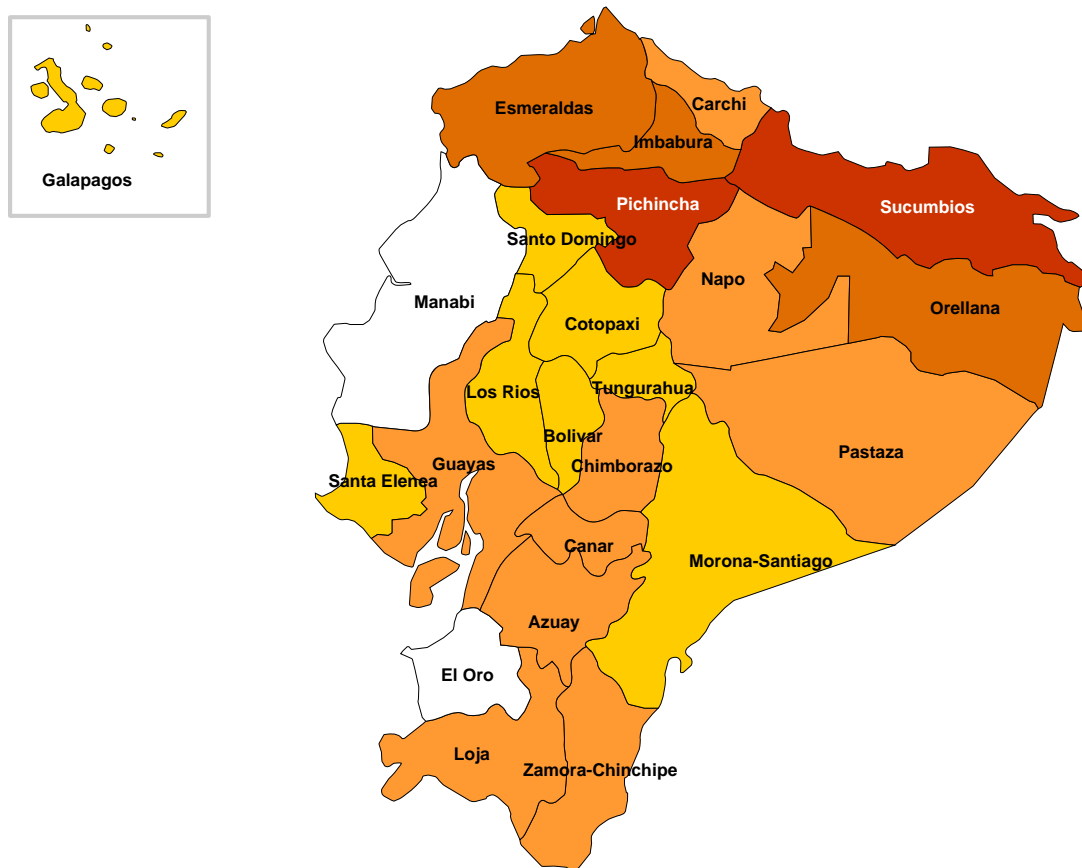
⁷ Cfr. Cooperación Ecuador – CE 2007-2013: Eje económico – Programa de Apoyo al Sistema Económico, Solidario y Sostenible “PASES” (objetivo 11 del PND); Presentación ppt. el 22 de abril 2009, Quito

políticas ambientales y el cambio climático, un tema que requiere mucho más atención en la siguiente fase de la ejecución de la estrategia a nivel nacional y regional.

Bajo del programa de la integración de la CAN están asignados 50 millones de € para tres sectores prioritarios:

- ✚ Integración económica y regional (20 millones)
- ✚ Cohesión social y económica (20 millones)
- ✚ Lucha contra las drogas ilícitas (10 millones)

Distribución de los proyectos de la CE en las provincias del Ecuador 2009



Fuente: Delegación de la Comisión Europea en Ecuador, Presentación ppt del 22 de abril 2009 en Quito. La ausencia de la CE en Manabí y El Oro no es intencional, pero tampoco tiene una explicación plausible. Se nota también una fuerte presencia en Pichincha y Sucumbíos. Para el caso de Sucumbíos ver también anexo 4 y nuestra nueva publicación: *Cooperación en la Frontera Norte – Una mirada desde Sucumbíos 2000-2007*, Quito 2009, accesible en pdf en el sitio web: www.cooperación.org.ec a partir de junio del 2009; por publicar.



C. Contribuciones de los representantes de la Sociedad Civil

En el evento estaban presentes 72 asistentes de diferentes ONGs, gobiernos locales y entidades gubernamentales que fueron invitados para proporcionar su retroalimentación sobre la primera etapa de la estrategia vigente. Se hizo hincapié en que este diálogo con las organizaciones no termina con el seminario de 5 horas sino está pensado como un proceso continuo.

De las intervenciones y comentarios de los representantes de las instituciones quisiéramos destacar las siguientes ideas, aunque estamos conscientes que no abarcamos todos los puntos de vista expuestos.

- ✚ Sigue siendo un desafío es la fragmentación de los proyectos y la falta de coordinación entre los donantes. La ayuda presupuestaria puede mejorar esta dispersión. La CE promueve la consolidación de una veeduría en esta nueva modalidad con la ONG FARO. Pero queda pendiente el proceso de formulación de los indicadores para esta veeduría bajo criterios pertinentes y transparentes para la sociedad civil. Está por discutir cómo la CE puede ayudar a procesos para un cambio social también en el sector de educación, tomando en cuenta que no es fácil flexibilizar metas e indicadores co-establecidos entre varios actores. Finalmente, ¿cómo puede apoyar la delegación de la CE para lograr un mejoramiento en la coordinación entre los donantes no sólo en el sector educación?
- ✚ Se cuestionó la política indígena e intercultural de la CE. ¿Cómo se puede garantizar los derechos y la soberanía de los indígenas, los negros y los montubios?
- ✚ Otro punto que requiere más profundización es el proceso de sintonización de la estrategia con las realidades del país: es decir, la nueva constitución, el PND y las actuaciones de la CE. Adicionalmente, se destacó que la soberanía alimentaria no es prioridad para la CE pero sí lo es para el país. Otro tema que amerita mayor énfasis es el impacto de la Ley de Economía Solidaria en el programa “Apoyo al Sector Económico”.
- ✚ Una temática sumamente compleja es ¿cómo lograr más coherencia entre el comercio y desarrollo hasta llegar a un verdadero comercio para el desarrollo? Actualmente se ha convertido en un tema bastante explosivo por dos razones: primero, el comercio es el camino del mayor contagio de la crisis, y, segundo, las negociaciones de la UE y CAN no son nada fáciles⁸. Claro que no fue el

⁸ El estancamiento de las negociaciones se debe a dos bloques dentro de la CAN: Colombia y Perú son partidarios de establecer un libre mercado con la UE mientras Bolivia y Ecuador rechazan esa posibilidad, aduciendo su impacto negativo en temas sensibles como propiedad intelectual, agricultura y compras públicas. Recientemente, Bolivia propuso realizar una cumbre andina para superar las diferencias en torno a las negociaciones de un tratado comercial con la Unión Europea (UE), de las cuales se marginó La Paz hace unas semanas. (AFP 14.5.2009) Ver también el boletín no. 1, 2008 y las noticias relacionadas en nuestra página web: www.cooperacion.org.ec

espacio para llegar a una mayor profundización, pero el tema queda pendiente más allá de proyectos de capacitación en negociaciones.

- ✚ El tema medio ambiente no ha sido prioridad para la CE ni en Ecuador ni en la región. Unánimemente se saludó la propuesta de la delegación de priorizar este sector a partir del 2010. Surgieron dos ámbitos que valdrían la pena discutir con más actores relevantes en el sector: el cambio de la matriz energética del país y la propuesta del ITT (se refiere al corredor Ishpingo-Tambococha-Tiputini, ubicado en el Parque Nacional Yasuní)⁹.

La delegación mostró apertura para seguir la discusión sobre todo en los temas de apoyo presupuestario y coordinación de los donantes.

D. Breve comentario sobre los contenidos, la metodología y los resultados

A pesar de que se logró crear un ambiente abierto y de bastante participación que llegó a marcar temas muy pertinentes para el desarrollo del país, queremos poner a consideración varios puntos críticos:

En primer lugar la mayoría de los presentes se preguntó ¿cuales habrán sido los criterios para invitar justamente a estas organizaciones y a otras no? Desde nuestro punto de vista podemos preguntar, ¿por qué no se invitó a los beneficiarios de los proyectos para conocer sus puntos de vista directamente?

El grupo reclamó la necesidad de ampliar la convocatoria en el futuro y crear adicionalmente foros específicos para diálogos temáticos.

La metodología usada en la consulta, que consistía en la presentación de un programa alternando con 25 minutos de diálogo y un foro de debate de 40 minutos al final, no brindó un ambiente para una amplia discusión. Y, se puede cuestionar, si esto es oportuno para una revisión a medio término, y si va más allá de un mero ejercicio previsto de la Comisión Europea para todos los países latinoamericanos. A pesar de las afirmaciones que este seminario solo es parte de un proceso, habrá que ver si la oferta de la delegación de enviar vía mail la respuesta a las preguntas (ver anexo 1) y comentarios adicionales realmente tuvo la acogida esperada.

Ni el tiempo restringido ni el ambiente en la sala de conferencia con las mesas puestas como en una escuela permitieron un intercambio entre los presentes, lo que es lamentable.

⁹ Entre varias publicaciones al respecto, queremos destacar la última de Alberto Acosta, Eduardo Gudynas, Esperanza Martínez, Joseph Vogel: “Dejar el crudo en la tierra o la búsqueda del paraíso perdido, Mayo 2009”. Dedicamos nuestro próximo boletín especial al tema medio ambiente, que saldrá en agosto 2009.

¿En este contexto cabe preguntar si existe una estrategia y un presupuesto destinado a fomentar el proceso de la participación de la sociedad civil?

Y, finalmente, ¿cuando recibiremos los participantes una copia del documento sistematización de la reunión del 22 de abril del 2009?

ANEXOS

Anexo 1

Preguntas dirigidas a la sociedad civil sobre la cooperación de la Comisión Europea

Por favor hacer sus contribuciones frente a las siguientes preguntas, en referencia a los documentos oficiales citados en la invitación, a la siguiente dirección electrónica: helainne.almeida-vivanco@ec.europa.eu

1. ¿Considera que la estrategia de la Comisión Europea en Ecuador es adecuada al contexto y necesidades del país?
2. ¿Considera que las herramientas, métodos e interlocutores de implementación de la cooperación son pertinentes y eficientes? Sugerencias al respecto.
3. ¿Las prioridades de la cooperación comunitaria son reflejadas en la estrategia de acción? Las sugerencias formuladas respecto a una mejor adaptación son bienvenidas.
4. ¿Considera que la cooperación comunitaria canalizada a través de la CAN atiende las necesidades de este grupo de países en el marco de las competencias sectoriales de la CAN?

Fuente: <http://www.delecu.ec.europa.eu>



ANEXO 2

Programas horizontales para América Latina

Nombre	Objetivos	Actores	Página Web
ALFA III	Fomento de la creación de redes universitarias entre AL y UE	8 instituciones educativas ecuatorianas	http://ec.europa.eu/europaid/where/latin-america/regional-cooperation/alfa/index_es.htm
AL-INVEST	Cooperación económica a nivel de la pequeña y mediana empresa (PYME)	Cámaras de comercio, empresas, asociaciones de industria, agencias de promoción de exportaciones, ONGs	http://ec.europa.eu/europaid/where/latin-america/regional-cooperation/al-invest/index_es.htm
@LIS	Fortalecimiento de la cooperación en materia de información en salud, educación, inclusión social, gobernabilidad; apoyo al diálogo en políticas de reglamentación; transferencia de conocimiento	Universidades, administraciones locales, instituciones gubernamentales especializados, CEPAL, Instituto Europeo de Estándares de Telecomunicaciones	http://ec.europa.eu/europaid/where/latin-america/regional-cooperation/alis/index_es.htm

EUROsocioAL	Aumentar el grado de cohesión social de las sociedades latinoamericanas actuando en las políticas públicas de educación, salud, administración de justicia, fiscalidad y empleo	Instituciones gubernamentales, OIT, institutos especializados	http://ec.europa.eu/europaid/where/latin-america/regional-cooperation/eurosocial/index_es.htm
EURO-SOLAR	Promover el uso de energía renovable y mejorar las condiciones de la vida de poblaciones rurales	ONGs, instituciones especializadas, empresas	http://ec.europa.eu/europaid/where/latin-america/regional-cooperation/euro-solar/index_es.htm
OBREAL	Observatorio de las Relaciones entre Europa y América Latina – promover asociaciones entre centros de investigación para mejorar la comprensión de la problemática regional y sectorial	23 universidades de Europa y América Latina	www.obreal.unibo.it
URB-AL	Fortalecimiento de ciudades y regiones en el desarrollo y crear vínculos entre los entes locales europeos y latinoamericanos.	4 municipalidades en Ecuador (Cotacachi, Quito, Riobamba, Cuenca) y 13 municipios	http://ec.europa.eu/europaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_es.htm

Fuente: La Unión Europea y Ecuador, 2009.

Elaboración: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador



ANEXO 3

En el marco de la cooperación bilateral en el periodo 2002 – 2006 se han determinado 4 ejes de cooperación con los siguientes programas hasta 2007/2008 con excepción de los marcados.

EJE	PROGRAMA	ENFOQUES	PROVINCIA	MONTO €
Fortalecimiento del sector salud	Programa de Apoyo al Sector Salud del Ecuador -PASSE- * Cierre 03/2009	Agua potable, saneamiento, higiene básica; reforma del sector de salud, descentralización del sector	Bolívar, Chimborazo, Cotopaxi	28,000,000
	Proyecto de Salud Integral -PSIE-	Fortalecimiento institucional, adecuación de infraestructuras sanitarias, abastecimiento de medicamentos, participación de la comunidad, agua potable y saneamiento básico; sensibilización en salud, higiene y nutrición; diversificación de la producción agrícola y mejora de la nutrición a través de acciones de capacitación	Esmeraldas	6,000,0000

Gestión de recursos naturales	Programa de Apoyo a la Gestión Descentralizada de los Recursos Naturales - PRODERENA- * 2007 -2011	Recursos naturales, participación de la comunidades y gobiernos locales	Esmeraldas, Carchi, Imbabura	17,000,000
Integración regional	Programa Eje vial Piura-Guayaquil	Rehabilitación de la carretera, aumentar comercio, desarrollo fronterizo	Ecuador (Guayas) y Perú	26,000,000
Cooperación económica	Programa EXPOECUADOR	Intercambio comercial y empresarial Ecuador – UE; PYMES exportadoras; fortalecimiento de gremios; gestión de calidad	Nacional	10,000,000
Adicionalmente se enfoca el desarrollo local/rural	Proyecto de Desarrollo Rural –PRODECO-	Reconstrucción después del terremoto; reactivar la economía local; manejo adecuado del medio ambiente; servicios sociales; fortalecer las organizaciones de base y grupos de mujeres	Cotopaxi	5,000,000

	Proyecto de Desarrollo Rural –PRODERUES-	Agua potable, salud, servicios higiénicos, educación y producción	Esmeraldas	5,000,000
	Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local -PROLOCAL-	Bienestar de los hogares pobres; planificación participativa para el desarrollo, fortalecimiento del tejido social y de los talentos humanos locales, cofinanciamiento de iniciativas productivas y el mejoramiento de la calidad de los servicios financieros rurales	Carchi, Imbabura, Cotopaxi, Bolívar, Los Ríos, Manabí, Azuay y Loja	15,200,000
	Proyecto de Desarrollo de la Cuenca del Río Paute	Reducción de la pobreza y el deterioro del medio ambiente; mejora de las condiciones de vida de la población de la cuenca del Río Paute.	Azuay, Cañar y Morona Santiago	11,000,000
			TOTAL	123,300,000

Fuente: La Unión Europea y Ecuador, 2009; http://www.delecu.ec.europa.eu/es/ue_ecuador/cooperacion_proyectos.htm;

Elaboración: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo



ANEXO 4

Proyectos de la CE en la provincia de Sucumbíos

Base de datos, mapeo de proyectos en Sucumbíos - Observatorio de la Cooperación al desarrollo										
	Proyecto Id	Proyecto Nombre	Financiadores	Ejecutores	Sectores Intervención	Tipo Beneficiario	Año Inicio	Estimado	Sucumbíos Presupuesto Total	Con otras Provincias - Presupuesto Total
1	Ver Proyecto	Asistencia Humanitaria	CANADÁ COMISIÓN EUROPEA EEUU Estados Unidos ESPAÑA Reino de España SUECIA	ACNUR Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados CRE Cruz Roja Ecuatoriana HIAS Hebrew Immigrant Aid Society	Asistencia humanitaria, Protección	Colombianos	2007	no	0	0

2	Ver Proyecto	Biodiversidad y desarrollo sostenible...	COMISIÓN EUROPEA CRIC Centro Regionale d'Intervento per la Cooperazione	TERRANUEVA Fundación	Medio ambiente, Gestión de recursos naturales	Campesinos Indígenas Organizaciones sociales	2007	sí	30,217.00	664,780.00
3	Ver Proyecto	Consolidación de liderazgo y empoderamiento de mujeres negras organizadas en Ecuador	COMISIÓN EUROPEA COOPI Cooperazione Internazionale	COOPI Cooperazione Internazionale	Democracia, Formación ciudadana, Integración Educación, Formación, Capacitación Fomento Económico-productivo, Comercialización Fortalecimiento Institucional	Afroecuatorianos Mujeres	2006	sí	225,950.00	903,800.00

4	Ver Proyecto	Derechos humanos e integración colombo ecuatoriana en línea de frontera	COMISIÓN EUROPEA	ADEPI Agencia de Desarrollo Provincial de Imbabura PUCE Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ibarra	Democracia, Formación ciudadana, Integración Derechos humanos, Acceso a justicia	Colombianos Población ecuatoriana receptora	2007	sí	32,677.00	130,708.00
5	Ver Proyecto	Derechos, Gobernabilidad y Democracia Inclusiva de los Pueblos Indígenas	CARE International UK (CIUK) COMISIÓN EUROPEA	CARE Internacional en Ecuador	Democracia, Formación ciudadana, Integración Derechos humanos, Acceso a justicia Fortalecimiento Institucional	Gobiernos seccionales Indígenas Mujeres	2007	no	948,531.00	948,531.00

6	Ver Proyecto	Desarrollo económico y social de las comunidades campesinas, afroecuatorianas e indígenas	AGORA NORD SUD (consorcio de ONGs) COMISIÓN EUROPEA	FEPP Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio	Acceso a territorio Fomento Económico-productivo, Comercialización Fortalecimiento Institucional Medio ambiente, Gestión de recursos naturales Producción agropecuaria Salud	Afroecuatorianos Campesinos Indígenas Mujeres Población infantil y adolescente	2003	no	2,408,707.00	2,408,707.00
7	Ver Proyecto	Formación profesional de jóvenes en Sucumbíos	COMISIÓN EUROPEA	CODESPA Fundación FEPP Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio	Educación, Formación, Capacitación	Población juvenil	2005	no	81,543.00	511,894.00

8	Ver Proyecto	Fortalecimiento del sector salud para atender a refugiados	COMISIÓN EUROPEA OPS Organización Panamericana de la Salud (OMS)	MSP Ministerio de Salud Pública	Asistencia humanitaria, Protección Salud	Colombianos Instituciones públicas Población ecuatoriana receptora	2005	sí	45,000.00	225,000.00
9	Ver Proyecto	Fortalecimiento de las capacidades locales para la protección	COMISIÓN EUROPEA	COOPI Cooperazione Internazionale UCODEP ONLUS Unity and Cooperation for Development of People	Medio ambiente, Gestión de recursos naturales	Gobiernos seccionales Indígenas Población infantil y adolescente	2002	no	1,422,025.00	1,422,025.00

10	Ver Proyecto	Fortalecimiento del trabajo de defensores y defensoras de derechos humanos...	COMISIÓN EUROPEA	INREDH Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos	Derechos humanos, Acceso a justicia	Organizaciones sociales	2006	sí	32,836.00	98,508.00
11	Ver Proyecto	Integración Local y Asistencia a los Refugiados en Ecuador 2005	ACNUR Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados COMISIÓN EUROPEA	ACNUR Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados	Asistencia humanitaria, Protección Fortalecimiento Institucional	Colombianos Población ecuatoriana receptora	2005	sí	267,050.00	1,068,200.00

12	Ver Proyecto	Integración Local y Asistencia a los Refugiados en Ecuador 2006	ACNUR Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados COMISIÓN EUROPEA	ACNUR Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados	Asistencia humanitaria, Protección Fortalecimiento Institucional	Colombianos Población ecuatoriana receptora	2006	sí	220,523.00	882,094.00
13	Ver Proyecto	Participación democrática de los jóvenes en la integración andina y sudamericana	COMISIÓN EUROPEA	UASB Universidad Andina Simón Bolívar	Democracia, Formación ciudadana, Integración	Población juvenil	2006	sí	6,127.00	134,796.00

14	Ver Proyecto	Políticas y Recursos Públicos "Ñuca Kulki"	COMISIÓN EUROPEA	CONAIE Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador	Democracia, Formación ciudadana, Integración Fortalecimiento Institucional	Afroecuatorianos Indígenas Organizaciones sociales	2006	sí	5,090.00	112,001.00
15	Ver Proyecto	Protección e integración de los refugiados en Ecuador 2004	COMISIÓN EUROPEA	ACNUR Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados	Asistencia humanitaria, Protección Democracia, Formación ciudadana, Integración	Colombianos Población ecuatoriana receptora	2004	sí	333,815.00	2,002,890.00

16	Ver Proyecto	Protección y Apoyo al Registro Civil	CANADÁ COMISIÓN EUROPEA EEUU Estados Unidos ESPAÑA Reino de España SUECIA	ACNUR Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados MRE Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador CANCILLERÍA	Asistencia humanitaria, Protección Fortalecimiento Institucional	Colombianos	0	no	0	0
17	Ver Proyecto	Proyecto participativo de protección a la niñez y adolescencia en Sucumbíos	COMISIÓN EUROPEA	ESQUEL Fundación	Derechos humanos, Acceso a justicia Fortalecimiento Institucional	Gobiernos seccionales Población infantil y adolescente Población juvenil	2007	no	96,561.00	96,561.00

18	Ver proyecto en la página de la Comisión Europea (visitado el 18-V-09)	PVD/1996/75 3: DESARROLLO DE GRUPOS INDÍGENAS DEL BOSQUE AMAZÓNICO	ONGs Europeas Kessap/ European perspective y Reino Unido		DESARROLLO RURAL en Napo y Sucumbíos		1996 - 2000	sí	366,061	732,121	
									Total (\$ U.S.)	6,522,713	12,342,616

Elaboración: Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador

Para más información consultar:

http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/index_en.htm

www.delcol.ec.europa-eu

<http://www.delecu.ec.europa.eu>

www.alop.or.cr

www.observatorioueal-alop.eu



2. Espacio abierto para las experiencias de ONGs en la cooperación con la Comisión Europea en Ecuador

LA COMISIÓN EUROPEA, LAS ONGs EUROPEAS IEPALA Y KATE Y LA AUDITORA ERNST & YOUNG EN RELACION AL PROYECTO PANA-2000

*Mario Vásconez**

A. ANTECEDENTES

El Proyecto PANA 2000-A (ONG/PVD/1998/654/CRS)¹/ apoyado por la Comisión Europea fue una importante experiencia de cooperación Sur-Sur y Norte-Sur que buscaba: a) contribuir a elevar las capacidades de gestión urbano- ambiental de los municipios y ONGs, aportar al mejoramiento de la gobernabilidad y, a la vez, lograr una sostenibilidad de las ciudades intermedias y pequeñas en los países andinos; b) aportar con estudios, elementos de política y alternativas de capacitación al mejoramiento de las potencialidades municipales para enfrentar los problemas ambientales de las ciudades intermedias y pequeñas en los países andinos; y c) contribuir a elevar las capacidades institucionales (propositivas, de innovación, eficacia y creatividad) de los municipios, ONGs, y organizaciones comunitarias así como de las entidades educativas en materia de desarrollo urbano y manejo ambiental.

Esta iniciativa tuvo su origen en la necesidad, palpable en la región, de diseñar y poner en funcionamiento acciones orientadas a mejorar la gestión del desarrollo local, en un contexto de crisis del Estado y de ejecución de políticas de descentralización fiscal, administrativa y política en la región. Estas últimas han planteado retos importantes para los municipios y, en particular, para las organizaciones sociales, en términos de la asunción de nuevas tareas ligadas a la gestión del desarrollo local, en las cuales el componente ambiental representa uno de los elementos prioritarios.

Seis ONGs de América Latina, CIUDAD (Ecuador), CESAP (Venezuela), FORO (Colombia), CIDAP (Perú), CERES (Bolivia) y SUR (Chile), en convenio con las ONGs europeas: IEPALA (España) y KATE (Alemania), y, con el apoyo económico de la Unión Europea, unieron sus esfuerzos para realizar esta iniciativa en el campo del fortalecimiento de capacidades sociales e institucionales para la gestión ambiental.

* Director del Centro de Investigaciones, CIUDAD, Ecuador

¹ “Programa Andino de Fortalecimiento Municipal y ONGs para el Manejo Ambiental hacia el año 2000”



B. FINANCIAMIENTO

El proyecto se desarrolló desde el 25 de enero de 1999 hasta el 17 de noviembre de 2003 con un aporte financiero de la Comisión Europea equivalente al 48,76% del presupuesto, el compromiso de las contrapartes europeas de contribuir con el 16,33% y de las contrapartes andinas de lograr aportes locales valorados en el 34,91%.

El programa fue ejecutado por las ONGs latinoamericanas que trabajaron de manera coordinada y complementaria y el proyecto culminó con éxito a pesar de los problemas de liquidez que las ONGs debieron enfrentar por la falta de coordinación y entrega a destiempo de los recursos que IEPALA (como cabeza del consorcio de ONGs europeas) debía enviar para garantizar el avance del Proyecto.

C. EJECUCIÓN DEL PROYECTO

El Proyecto PANA 2000-A privilegió la formación de recursos humanos en metodologías y técnicas para la gestión y ejecución de políticas, programas y proyectos de mejoramiento del hábitat y manejo ambiental en la región.

PANA-2000-A propuso dos estrategias prioritarias para su implementación: a) capacitación y, b) intervenciones ejemplificadoras.

Las principales actividades a nivel regional, nacional y local fueron:

- Concertación para la definición de ejes temáticos y planes de a) capacitación y, b) intervención.
- Capacitación y fortalecimiento de actores locales y nacionales en gestión ambiental.
- Realización de proyectos de intervención que ejemplifiquen una gestión democrática y participativa.
- Fortalecimiento de una red de desarrollo y de gestión del conocimiento, a través de sinergias (norte-sur, norte-norte y sur-sur).
- Una eficiente coordinación, administración, evaluación y visibilización, a nivel nacional, regional e internacional.

D. RESULTADOS

Las metas cuantitativas de PANA-2000-A fueron cumplidas y superadas. El número de talleres, cursos locales, nacionales y regionales, así como el número de personas formadas en gestión urbano-ambiental fue mayor que lo previsto en el proyecto. Se realizaron propuestas de políticas y alternativas educativas en gestión urbano-ambiental, al igual que documentos pedagógicos, sistematización de políticas, contenidos y metodologías sobre las experiencias nacionales en los seis países y a nivel regional.



En los seis países se produjeron, recopilaron y publicaron materiales y se concluyó con la propuesta de un modelo educativo-pedagógico para la continuación del programa. En todos los casos se realizaron acciones para documentar e informar en temas de gestión urbano-ambiental. Las actividades experimentales de intervención en los distintos municipios en los que el proyecto trabajó en los seis países, fueron exitosas y superiores en número a las inicialmente previstas.

PANA-2000-A contribuyó a elevar las capacidades institucionales de las ONGs participantes tanto por el trabajo mismo, la capacitación y pasantías de su personal como en el mejoramiento de la infraestructura institucional; además ampliaron sus bases de datos y fortalecieron sus unidades de documentación.

Todo esto muestra la seriedad y responsabilidad con la que las seis ONGs del Sur asumieron el reto de llevar adelante el programa; sin embargo es menester resaltar los elementos cualitativos, de sostenibilidad y de compromiso con el desarrollo; asimismo el mejoramiento de la calidad de vida de la población que se puede demostrar en el cumplimiento de las acciones, en los productos y en los resultados del trabajo.

E. AUDITORÍA

Por encargo de la Comisión Europea la firma Ernst & Young realizó una auditoría financiera al proyecto PANA 2000-A.

Para realizar ese trabajo, Ernst & Young envió a dos personas que visitaron primero a las ONGs de Europa y luego a las ONGs de los diferentes países andinos: una de ellas visitó Colombia y Venezuela y la otra Bolivia, Perú y Chile. Las dos en forma conjunta hicieron su trabajo en Ecuador.

Al emitir el dictamen la firma auditora estableció gastos no elegibles por **€164.105,90** y contribuciones no elegibles por un valor de **€490.888,79**.

Cabe anotar que esta auditoría realizada luego de 3 años del cierre del proyecto encontró supuestos “errores” en los “criterios de valoración” de las contribuciones locales que habrían podido identificarse y corregirse de haber contado con una información y acompañamiento responsable de IEPALA y/o auditorías intermedias de las contrapartes europeas o de la propia Comisión Europea.²

²Se entiende que una auditoría es realizada para establecer el adecuado manejo de recursos financieros o en su caso, el mal uso de éstos que se pudo haber dado -en una parte o en su totalidad-; también es un trabajo que puede detectar errores en los sistemas de administración y manejo contable. Es en este sentido, concluida la revisión, que se otorga un tiempo para ello y el establecimiento de las recomendaciones, que permitan mejorar los sistemas, etc. Este tratamiento, adicionalmente, supone que la persona que efectúa la auditoría debe estar imbuida de que no se trata, únicamente, de la búsqueda de errores que pongan en duda la consistencia del gasto



F. INCONSISTENCIAS

- ✚ En un primer momento lo cuestionado por Ernst & Young se refería básicamente a gastos efectuados "fuera de tiempo", asunto sobre el que verdaderamente había una ambigüedad pues: la CE en su momento autorizó a IEPALA una prórroga de seis meses pero esta ONG no buscó precisiones exactas de la fecha, a partir de la cual, debía contarse ese tiempo adicional. En el período "no reconocido" se hicieron actividades y se obtuvieron productos (encuentros, seminarios, evaluaciones, libros, etc. que muestran la buena fe con las que se manejaron las acciones); una representante de IEPALA autorizó y participó en muchas de esas actividades. Curiosamente, los auditores aceptaron esos "gastos" en los casos de Venezuela y Colombia y no los aceptaron en Ecuador, Perú, Bolivia y Chile. Ello muestra que no se usaron los mismos parámetros y criterios para juzgar gastos semejantes o equivalentes. En el caso de CIUDAD no fue aceptado el monto global de las reuniones aún cuando se disponía de comprobantes del envío de los pasajes -o el dinero- para los gastos, a todos los demás colegas de la región para que pudiesen participar en los seminarios y reuniones realizadas.
- ✚ Los otros gastos no reconocidos eran "aportes locales" no justificados de acuerdo a unas "reglas de juego" que no se las tenía claras, pues se creía que esos importes podían ser simplemente valorados. IEPALA nunca coordinó con las contrapartes del Sur el tipo de comprobantes que esas valoraciones requerían para ser aceptadas por la CE. A pesar de ello, los auditores aceptaron "valoraciones" en Venezuela y Colombia y no las aceptaron en Ecuador, Perú, Bolivia y Chile.
- ✚ El caso más dramático fue no reconocer como aporte de fondos europeos la contribución de EED/EZE para el proyecto de capacitación "FORLOCAL" de CIUDAD que apoyó al PANA en varias acciones de capacitación y publicaciones (ver Anexo No.1). E&Y no validó este aporte con el único argumento de que el dinero enviado desde Alemania "no entró a la cuenta corriente de PANA". Esto era imposible pues los contratos de cooperación tanto con la CE como con EED-EZE establecen la obligación de manejar sus recursos en cuentas separadas. Desestimaron con ello, tanto los Informes de Auditoría de la Firma GARISA como

y/o encontrar "errores" como justificativos que permitan castigar al auditado para mostrar su eficiencia en el trabajo.

El trabajo realizado por la persona que auditó a las ONGs de Bolivia, Chile y Perú, mostró un alto nivel de desconfianza; inconsistencias en manejo de conceptos contables, como rechazar los gastos "aprovisionados", que son aceptables si ellos corresponden al giro de la entidad; ausencia de disponibilidad de diálogo para posibilitar aquellas aceptables correcciones y los criterios utilizados en esos supuestos "errores" enunciados precedentemente. Estas y otras inconsistencias detectadas en la auditoría, nos muestran que su postura tenía una alta intención de castigar, para quedar bien (una falsa eficiencia) ante su empresa o ante quien encomendó el trabajo. Actitud, que a más de descalificar, otorga una pésima imagen institucional de las entidades auditadas; sin importarle ni siquiera la correspondencia del gasto con los resultados alcanzados.

la evaluación realizada por EED-EZE, cuyos resultados fueron altamente favorables.

Estas incompatibilidades de las disposiciones para el manejo financiero de los proyectos y aún de los criterios y prácticas de auditoría, al final de cuentas devienen en problemas insalvables para las ONGs del Sur. Además surge algo que puede ser interesante revisar en la “Declaración de París” sobre la armonización y coordinación de las agencias de cooperación y las acciones de desarrollo, pues en este caso es evidente que sus postulados no han sido respetados.

G. DEFICIENCIAS DEL INFORME AUDITORÍA Y LA REPLICA DE LAS ONGs DEL SUR

Luego de analizar el informe de auditoría se evidenció que el trabajo de Ernst & Young adoleció de los problemas y deficiencias ya señalados que pueden resumirse así:

- ✚ Falta de consistencia en la aplicación de criterios de auditoría.
- ✚ Se aplicaron criterios distintos en los diferentes países (asunto inadmisibles pues se trataba de un mismo proyecto): en Venezuela no se observó ningún tipo de gasto; aún en los casos de gastos realizados “fuera de fecha” que fue un punto objetado a todos los demás países.
- ✚ Fue proporcionada a los auditores toda la documentación requerida, sin embargo se negaron a auditar varios documentos, supuestamente por incompatibilidad con la programación de la auditoría. En el caso de Ecuador no verificaron la aportación del EED-EZE al proyecto PANA 2000-A por el solo hecho de que los recursos enviados llegaron directamente a la ONG CIUDAD sin pasar por la cuenta de PANA 2000-A.

IEPALA envió a dos personas a Quito, quienes trabajaron con representantes de CIUDAD, FORO, CIDAP, CERES y SUR para reunir información documentada destinada a estructurar una réplica consistente a la CE respecto al informe de Ernst & Young. Las delegadas de IEPALA, desgraciadamente tuvieron que enterarse de los pormenores del Proyecto pues no habían estado involucradas en él; incluso tuvieron que reunir documentación que no se encontraba en sus archivos de Madrid. Por problemas internos de IEPALA, quienes estuvieron vinculados al proyecto, salieron de la institución lo que ocasionó falencias en la transferencia de información y archivos del Programa, sin que otra(s) persona(s) se ocupen del seguimiento posterior (eso se evidenció en la intervención de auditoría).

Para los auditores la falta de documentación y la ausencia de alguna persona que pudiese informar en detalle respecto al proyecto en IEPALA, fue una primera impresión negativa que después repercutió en la forma como encararon el proceso de auditoría.

Una vez conocido el informe las contrapartes tanto del Norte como del Sur estructuraron sendos documentos de réplica a las anotaciones de la firma auditora, justificando punto por



punto sus cuestionamientos y opiniones a fin de lograr que la mayor parte de ellos fuesen desvirtuados.

La Comisión Europea aceptó las argumentaciones. El trabajo conjunto de las contrapartes logró:

- ✚ Que se determine que en las ONGs del Sur no hubo malos manejos de los dineros recibidos ni irregularidades como “comprobantes duplicados en los asientos contables” cosa que si detectaron en IEPALA.
- ✚ Que se eliminen buena parte de los gastos no elegibles señalados en el informe.
- ✚ Que se eliminen los gastos considerados no elegibles por el concepto “ejecutados fuera del plazo de duración del proyecto”.
- ✚ Que se eliminen los gastos no elegibles por el concepto “Aportaciones de fondos privados europeos” (de KATE) provenientes del Proyecto FORLOCAL de CIUDAD / EED-EZE, cuyas cuentas y forma de manejo fueron totalmente aceptadas y aprobadas.
- ✚ Que, KATE, FORO y CESAP no tengan cuestionamiento por gastos no elegibles.

Aún así, tantos fueron los errores de forma y de fondo en el informe original que, luego del proceso de revisión, el monto de los gastos no elegibles, establecidos originalmente en **€164.105,90**, disminuyó a la suma de **€ 41.010,15**. Lo mismo ocurrió con las contribuciones no elegibles que de **€490.888,79**, disminuyeron a **€213.798,44**.

Las ONGs -tanto europeas como andinas- que intervinieron en PANA-A, en consideración a los errores evidenciados en la auditoría, solicitaron a la Comisión Europea que permita una ampliación a la misma.

La Comisión Europea aceptó los planteamientos de revisar el dictamen de Ernst & Young.

H. AMPLIACION DE LA AUDITORIA

Representantes de CIUDAD (Ecuador), SUR (Chile), CERES (Bolivia) y CIDAP (Perú) haciendo un importante esfuerzo (de tiempo y dinero) viajaron a Madrid para presentar documentos y argumentaciones de descargo referidos a ese dictamen.

Resulta inaceptable, sin embargo, que para la nueva revisión de auditoría, E&Y haya designado a la misma persona que inicialmente visitó Ecuador, Perú, Bolivia y Chile.

Esa persona en su primer encuentro con las partes auditadas, desconoció documentos y cometió errores significativos en la elaboración de los informes (con cosas tan graves como equivocaciones de suma o colocación de valores de dólares en la columna de euros). Era obvio que iba a tratar de atenuar los errores de su primer informe para no quedar mal ante su empresa.

Ello efectivamente se produjo, esta persona no aceptó argumentaciones valederas ni la presentación de justificativos y comprobantes en regla de las ONGs del Sur.

Luego del proceso de revisión, el monto de los gastos no elegibles, establecidos originalmente en **€41.010,15**, disminuyó a la suma de **€11.985,80**. Lo mismo ocurrió con las contribuciones no elegibles que de **€213.798,44**, disminuyeron a **€111.648,15**.

Esas cifras a criterio del Sr. Rufino Aguado, responsable de E&Y en Madrid, constituían un límite aceptable para ellos; en tanto que, una mayor disminución significaba aceptar que habían cometido muchos errores lo que pondría en riesgo el prestigio de la empresa ante la CE.

I. OTRAS CONSTATAIONES

En este proceso se pudo verificar una falta de apertura de la CE para escuchar directamente a las contrapartes del Sur.

Las contrapartes del Sur habrían podido reclamar directamente por algo que sí se hizo notar a la firma auditora E&Y, en relación a que el examen financiero estuvo viciado de errores sumamente graves como no cuestionar en ninguna parte del informe la retención de fondos por parte de IEPALA en la transferencia a las ONGs del Sur (por ejemplo, el retraso en el envío del dinero llegó a cerca de 11 meses en el segundo año, y en otros períodos los pagos se realizaron por partes).

La CE dejó toda la decisión en manos de E&Y, empresa que, como es lógico, no reconoció sus graves errores ni invirtió más tiempo o recursos en algo que aparece como “cosa juzgada” sin que los perjudicados (ONGs del Sur) tengan derecho a reclamo alguno. Incluso su representante argumentó que no iba a escuchar más argumentos pues ya había “ayudado” excesivamente a IEPALA para desvirtuar las constataciones de la auditoría.

Luego de que los auditores tuvieron que aceptar la documentación que los representantes de CIUDAD llevaron desde Quito y vieron que se desvanecía la mayor parte de los ítems imputados a esa ONG, extremaron la rigurosidad para analizar los criterios y elementos de descargo aportados por CERES, CIDAP y SUR. Como se ha mencionado la auditora de E&Y no iba a aceptar que las ONGs del Sur sigan desvirtuando las apreciaciones y errores de su primer informe para no quedar mal ante su empresa. Y la réplica al Informe de auditoría se cerró sin más atenuantes.

La CE tampoco tomó decisiones más comprensivas o flexibles aún luego de constatar que se produjo una rebaja por demás significativa de lo “no elegible” entre el primer dictamen y el tercer examen de auditoría:



REBAJAS LOGRADAS EN LOS MONTOS CONSIDERADOS NO ELEGIBLES POR AUDITORIAS DE E&Y

Auditorías	Gastos no elegibles (€)	Rebaja lograda	%	Contribuciones no elegibles (€)	Rebaja lograda	%	Total (€)	Rebaja lograda	%
1er. Informe de E&Y	164.105,90			490.888,79			654.994,69		
2do. Informe de E&Y luego de la réplica de las ONGs	41.010,15	123.095,75	75,0	213.798,44	277.090,35	56,4	254.808,59	400.186,10	61,1
3er. Informe de E&Y luego de la réplica de las ONGs en Madrid	11.985,80	29.024,35	92,7	111.648,15	102.150,29	77,3	123.633,95	131.174,64	81,1
Total		152.120,10			379.240,64			531.360,74	

- ✚ En gastos no elegibles se desvirtuaron **€ 152.120,10**, (92,7% del monto establecido en un inicio).
- ✚ En aportaciones no elegibles se desvirtuaron **€ 379.240,64**, (77,3% del monto establecido en un inicio).
- ✚ En total entre lo considerado no elegible en la primera auditoría y la segunda existe una diferencia de **€ 531.360,74** (más del 81% del monto total establecido en un inicio).

J. EL DICTAMEN FINAL DE ERNST & YOUNG:

Habría sido deseable que la CE, finalmente, hubiera cerrado el expediente sin reclamar ninguna devolución, debido a los resultados finales de auditoría. Pero no fue así.

La decisión final se resume en el siguiente cuadro:



ONG PAÍS	Importes No Elegible por Conceptos (euros)					
	A. Subvención CE	B. Aportación local	C. Facturas duplicados	D. Reducción CI	E. Gasto no ejecutado	TOTAL
CIUDAD Ecuador	-	2.986,00	-	-	2.996,00	5.982,00
CERES Bolivia	729,48	36.821,15	-	-	-	37.550,63
CIDAP Perú	629,68	60.020,00	-	-	-	60.649,68
SUR Chile	4.711,00	11.821,00	-	-	-	16.532,00
IEPALA España	5.915,64	-	5.783,00	-	2.241,00	13.939,64
FORO Colombia	-	-	-	-	-	-
CESAP Venezuela	-	-	-	-	-	-
TOTAL	11.985,80	111.648,15	5.783,00	-	5.237,00	134.653,95

Las ONGs del Sur justificaron el **96%** de los gastos considerados no elegibles en el primer informe, apenas el **4%** no fue aceptado por la auditoría (**€6.070,16 / €164.105,90**).

De la aportación local objetada inicialmente, se reconoció el 77,3%, el 22,7% no aceptado responde exclusivamente a diferencia de criterios de valoración.

Como conclusión se podría mencionar enfáticamente que la auditoría mostró claramente un adecuado manejo de los recursos por parte de las ONGs del Sur, pero la CE no lo interpretó así y determinó una devolución:

La CE envió a IEPALA la orden de devolución de €99.980,00 equivalentes al 74,25% de la suma total no reconocida que según el cuadro anterior, asciende a €134.635,95.

Desde que llegó esta orden IEPALA se preocupó (llamó y escribió a la CE para lograr la cancelación de esa orden de cobro), sin embargo la respuesta obtenida fue que el proceso ya estaba cerrado definitivamente.

IEPALA no canceló ese monto y la CE le descontó € 99.980,00 de otro proyecto que IEPALA estaba ejecutando con fondos de la CE.

K. LA PROPUESTA DE IEPALA

Según IEPALA las responsabilidades de las contrapartes sobre esa suma (que incluye los intereses demandados por la CE) deberían distribuirse así:

ONG PAÍS /	Importes No Elegible por Conceptos (euros)						TOTAL	74,25%
	A. Subvención CE	B. Aportación local	C. Facturas duplicados	D. Reducción CI	E. Gasto no ejecutado			
CIUDAD Ecuador	-	2.986,00	-	-	2.996,00	5.982,00	4.441,89	
CERES Bolivia	729,48	36.821,15	-	-	-	37.550,63	27.881,34	
CIDAP Perú	629,68	60.020,00	-	-	-	60.649,68	45.032,39	
SUR Chile	4.711,00	11.821,00	-	-	-	16.532,00	12.275,01	
IEPALA España	5.915,64	-	5.783,00	-	2.241,00	13.939,64	10.349,67	
FORO Colombia	-	-	-	-	-	-	-	
CESAP Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	
TOTAL	11.985,80	111.648,15	5.783,00	-	5.237,00	134.653,95	99.980,00	

IEPALA pidió estudiar el cuadro para que cada ONG se pronuncie respecto a cómo hacer frente a esa devolución en el menor tiempo posible.

También solicitó la colaboración a las organizaciones no afectadas: KATE, FORO y CESAP, para que estudien la posibilidad de ofrecer medidas de apoyo para hacer al resto más liviano el problema de esa devolución. Sugerían que pudiesen ofrecer servicios externos, asistencias técnicas, etc.

La parte más conflictiva de ese dictamen fue la negativa de aceptar €111.648,15 de aportes locales valorados, cuando las ONGs del Sur jamás recibieron instrucciones claras de IEPALA de cómo documentar esas valoraciones.

L. LOS ÚLTIMOS ACONTECIMIENTOS

IEPALA envió a un representante del área de “Cooperación al Desarrollo” para dialogar con CIUDAD en Quito y con CERES en Cochabamba y otra persona aprovechó de un viaje a Lima para dialogar con CIDAP sobre estos temas.

En la reunión en Quito, CIUDAD manifestó a IEPALA que resultaba muy difícil que la institución pudiese asumir la “devolución” de algo que nunca había recibido, resultado de la no aceptación de las “contribuciones valoradas” de aportes locales. CIUDAD reconoció que no usó € 2.996,00 (valor previsto para un pasaje) y ofreció que naturalmente devolvería esa suma; pero que era imposible responder por los € 2.986,00 restantes. Según comunicaron los colegas de CERES y CIDAP la propuesta de IEPALA fue que “las ONGs del Sur deberían reconocer su corresponsabilidad con IEPALA”.

CIUDAD opinó además que veía muy difícil que las otras instituciones pudiesen responder por los montos correspondientes a “contribuciones valoradas” de aportes locales: € 36.821,15 (en el caso de CERES); € 60.020,00 (en el caso de CIDAP) y € 11.821,00 (en el caso de SUR).

M. COMENTARIOS FINALES

CIUDAD se ha dado el trabajo de estructurar este extenso documento no solo para que queden claros los hechos para la CE y la comunidad internacional sino también para contribuir a corregir rumbos, porque el mundo de la Cooperación al Desarrollo tiene entre sus limitantes y obstáculos también la arbitrariedad de diversos actores del Norte (en este caso las ONGs que actúan como contrapartes de acciones desarrolladas en el Sur y las firmas auditoras que en vez de convertirse en soportes para los donantes, se convierten en cómplices de las arbitrariedades de aquellas).

Como responsable del Observatorio de la Cooperación al Desarrollo, CIUDAD está abierta a entregar la documentación a quienes lo requieran.

Quito, mayo de 2009



ANEXOS

ANEXO 1

RESUMEN DE LAS CONSTATAIONES ENCONTRADAS EN LOS DICTÁMENES DE AUDITORÍA AL PROYECTO PANA

El Proyecto PANA 2000-A (ONG/PVD/1998/654/CRS) fue una importante experiencia de cooperación Sur-Sur y Norte-Sur. Seis ONGs de América Latina, CIUDAD (Ecuador), CESAP (Venezuela), FORO (Colombia), CIDAP (Perú), CERES (Bolivia) y SUR (Chile), en convenio con ONGs europeas: IEPALA (España) y KATE (Alemania) con el apoyo económico de la Unión Europea, unieron sus esfuerzos para realizar esta iniciativa en el campo del fortalecimiento de capacidades sociales e institucionales para la gestión ambiental.

RESUMEN DE LAS CONSTATAIONES

Deficiente coordinación de IEPALA (como cabeza del consorcio de ONGs europeas) del proyecto PANA-2000

- IEPALA nunca coordinó con las Contrapartes del Sur el tipo de comprobantes requeridos para justificar los "aportes locales". IEPALA nunca comunicó las "reglas de juego" pues creía que esos valores podían ser simplemente valorados.
- Los "criterios de valoración" de las contribuciones locales habrían podido identificarse y corregirse de haber contado con una información y acompañamiento responsable de IEPALA.
- IEPALA no hizo nunca auditorías o seguimientos intermedios.
- La CE autorizó una prórroga de seis meses luego del cierre pero IEPALA no buscó precisiones exactas de la fecha, lo que condujo a que en un primer momento varias acciones no hayan sido aceptadas por estar "fuera de tiempo".
- IEPALA no tenía archivos en orden del proyecto. Las delegadas de IEPALA que se desplazaron a Quito, tuvieron que reunir en CIUDAD copias de la documentación que no se encontraba en sus archivos de Madrid.
- Para los auditores la falta de documentación y la ausencia de alguna persona que pudiese informar en detalle respecto al proyecto en IEPALA, fue una primera impresión negativa que después repercutió en la forma como encararon el proceso de auditoría.

Inadecuado manejo financiero del proyecto PANA-2000 por parte de IEPALA (como cabeza del consorcio de ONGs europeas)

- IEPALA entregó a destiempo los recursos de la CE que debía enviar para garantizar el avance del Proyecto.
- La más grave arbitrariedad de IEPALA fue la retención de fondos de la CE en el segundo año (el envío del dinero llegó con un retraso en cerca de 11 meses) y en otros períodos los pagos se realizaron por partes).
- A IEPALA le detectaron irregularidades graves como "comprobantes duplicados en los asientos contables" a diferencia de lo señalado para las ONGs del Sur donde no hubo malos manejos de los dineros recibidos.



Relación comprometida de IEPALA con la firma auditora

- Cuando se conoció que la CE iba a auditar al proyecto y luego del primer dictamen, IEPALA enfrentó la defensa, envió a dos personas a Quito, invirtió recursos y tiempo en la primera réplica y logró -con el apoyo de las ONGs del Sur- que E&Y elimine varios de los ítems del primer dictamen y que bajen considerablemente los montos señalados en ese informe.
- Sin embargo se generó una relación comprometida evidente con E&Y que le ató de manos posteriormente.
- Tanto fue así, que las delegadas de IEPALA que vinieron a Quito (Ximena Zambrana y Nuria Martín), quienes se encargaron del documento de réplica en IEPALA y coordinaron todo el proceso con las ONGs del Sur, no participaron, ni hablaron ni estuvieron presentes en la réplica ante los auditores.
- En la auditoría de Madrid los delegados de E&Y expresaron ante las ONGs del Sur que tuvieron que “ayudar” a IEPALA a organizar sus archivos.
- El representante de la firma auditora, expresó que no iba a escuchar más argumentos de las ONGs del Sur pues ya había “ayudado” excesivamente a IEPALA para desvirtuar las constataciones de la auditoría.
- Incluso los representantes de las ONGs del Sur: a) expresaron su molestia por esa decisión unilateral de la firma auditora y b) se sintieron abandonados por la débil defensa de IEPALA, que se vio conminada a aceptar el veredicto desde su posición totalmente comprometida. Según todos podrán recordar, Mario Vásquez, DIRECTOR de CIUDAD, abandonó la sala, indignado por la situación acaecida.

Relación incómoda de la firma auditora

- Al emitir el primer dictamen, la firma auditora estableció gastos no elegibles por €164.105,90 y contribuciones no elegibles por un valor de €490.888,79.
- En ese informe E&Y cometió errores tan graves como equivocaciones de suma o colocación de valores de dólares en la columna de euros.
- Resultó sorprendente que para la nueva revisión de auditoría, E&Y haya designado a la misma persona que cometió tantos errores; era obvio que iba a tratar de atenuarlos para no quedar mal ante su empresa.
- Luego de que los auditores tuvieron que aceptar la documentación que los representantes de CIUDAD llevaron desde Quito y vieron que se desvanecía la mayor parte de los ítems imputados a CIUDAD, extremaron la rigurosidad para analizar los criterios y elementos de descargo aportados por CERES, CIDAP y SUR.
- La auditora de E&Y no iba a aceptar que las ONGs del Sur sigan desvirtuando las apreciaciones y errores del primer informe, para no quedar mal ante su empresa; incluso pidió la salida de la sala de la Dra. Jenny Maldonado, representante de CIUDAD, para que, según dijo, “no le sea factible seguir apoyando a los delegados de las otras ONGs del Sur”.
- Aun así, luego del proceso de revisión, el monto de los gastos no elegibles, establecidos disminuyó a la suma de €11.985,80. Lo mismo ocurrió con las contribuciones no elegibles que disminuyeron a €111.648,15

- A criterio del Don Rufino Aguado, responsable de E&Y en Madrid, esas disminuciones constituían un límite aceptable para ellos; en tanto que, una mayor disminución significaba aceptar que habían cometido muchos errores lo que pondría en riesgo el prestigio de la empresa ante la CE.

La situación de KATE ante la auditoría

- El monto total no reconocido, según el primer informe de E&Y, ascendía a € 654.994,69. KATE integraba el consorcio de ONGs del Norte y esa cifra le produjo gran temor.
- KATE había conseguido que EED/EZE emita una carta de aval para que el proyecto FORLOCAL, de CIUDAD, pudiese ser considerado como su aporte de Fondos Privados europeos, al proyecto PANA.
- En un primer momento E&Y no reconoció ese proyecto como aporte de fondos privados europeos.
- CIUDAD documentó adecuadamente la replica a la auditoría respecto a ese asunto y KATE quedó libre de todo cuestionamiento por gastos no elegibles.
- CIUDAD y las ONGs del Sur, aportaron significativamente para replicar documentadamente los informes de E&Y y lograron bajar en gran medida el monto final reclamado por la CE.
- Al final del proceso el riesgo para KATE es, técnicamente, cero.

La situación de CIUDAD luego de la auditoría

- Los gastos no elegibles imputadas a CIUDAD en el primer informe de E&Y ascendían a la suma de €56.235,32 y las contribuciones no elegibles €59.157,00
- CIUDAD logró desvanecer los montos señalados. Los gastos no elegibles bajaron a € 0,00 y las contribuciones no elegibles a €2.986,00.
- CIUDAD reconoce que devolverá €2.996,00 correspondientes a un gasto no ejecutado, (E&Y pudo comprobar que en los Balances de CIUDAD consta este valor como “Cuentas por Pagar”)
- En el proceso de la defensa CIUDAD incurrió en gastos por un monto muy superior a € 6.000,00 (fotocopias, envíos por DHL, pasajes a Madrid, gastos de viaje y visados, y tiempo y esfuerzo de sus directivos), pero le parecía parte del compromiso ético con las ONGs del Norte y del Sur para enfrentar de forma seria y responsable ese proceso.



ANEXO 2

PANA y FORLOCAL

El proyecto FORLOCAL fue presentado a EED/EZE por el Centro de Investigaciones CIUDAD. Su temporalidad no era la misma que la de PANA. Sin embargo, FORLOCAL incluía actividades de capacitación, apoyo a la participación, asesoría a pequeños municipios, estrategias de micro emprendimientos y otras acciones que tenían muchos puntos de contacto con los objetivos y metas de PANA. Por esa razón y de común acuerdo con CIUDAD, KATE pidió a EED/EZE una carta de aval para que FORLOCAL pudiese ser considerado como su aporte de fondos privados-europeos al proyecto PANA.

Sin embargo, el contrato entre CIUDAD y EED/EZE para la ejecución del proyecto FORLOCAL establecía reglas muy claras en cuanto a varios aspectos:

- Entrega/recepción de fondos verificable a través de un formato entregado por EED/EZE que debía ser enviado con la firma del representante legal de CIUDAD.
- Manejo en una cuenta bancaria específica para la entrega/recepción de los fondos y la ejecución de los gastos.
- Estructura contable independiente para el proyecto FORLOCAL, diferente de la estructura contable institucional o de la de cualquier otro proyecto.
- Contratación de una auditoría exclusiva para FORLOCAL que reporte dictámenes semestrales directamente a EED/EZE.
- Por todo ello no fue factible que los recursos de EED/EZE pudiesen ingresar a la cuenta de PANA-A.

El proyecto FORLOCAL culminó exitosamente. Fue auditado y favorablemente evaluado, tanto que EED aprobó un apoyo semejante para una segunda fase 2006 - 2008 (FORLOCAL II) y una tercera fase (FORLOCAL III) que CIUDAD ejecuta actualmente.

Las publicaciones y los materiales (libros, folletos, diplomas, trípticos, invitaciones, información de prensa, etc.), evidencian que el nexo entre los dos proyectos no se limita a una simple carta de apoyo. CIUDAD siempre consideró que el PANA tenía el auspicio de EED/EZE aunque contablemente no tenía la autorización y posibilidad de unificar cuentas.

VISITA

www.cooperacion.org.ec

