

IV

(Informaciones)

INFORMACIONES PROCEDENTES DE INSTITUCIONES
Y ÓRGANOS DE LA UNIÓN EUROPEA

TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME ESPECIAL N° 5/2007

**sobre la gestión del programa CARDS por parte de la Comisión,
acompañado de las respuestas de la Comisión***(presentado con arreglo al artículo 248, apartado 4, párrafo segundo, del Tratado CE)*

(2007/C 285/01)

ÍNDICE

	Apartados	Página
ABREVIATURAS		3
RESUMEN	I-VIII	4
INTRODUCCIÓN	1-7	5
ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN	8-10	5
OBSERVACIONES	11-60	6
Carencias de la orientación estratégica en el proceso de programación	11-27	6
Formulación excesivamente general de los CSP, falta de claridad en las prioridades de los PIP, falta de eficacia en la orientación de la ayuda	11-19	6
Las carencias de la orientación estratégica dieron lugar a problemas de ejecución	20	7
Reorientar la asistencia de ayuda a la inversión hacia la consolidación de las instituciones	21-27	7
La eficiencia de las estructuras de gestión garantizó el rápido suministro de la ayuda, pero la capacidad administrativa nacional supuso un obstáculo	28-41	9
Estructuras de gestión no siempre apropiadas	28-37	9
Ayuda suministrada con rapidez pero sin tener suficientemente en cuenta la capacidad de absorción de los países beneficiarios	38-41	11
El enfoque de gestión de la Comisión no ha llevado a aumentar la responsabilidad de los países receptores	42-54	12
Limitadas responsabilidades de los países beneficiarios en las fases de identificación y licitación del proyecto	45-52	12
Falta de asunción de la coordinación de donantes por parte de los países	53-54	14
Enfoque incoherente del seguimiento y la evaluación	55-60	14

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	61-70	15
¿En qué medida fue eficaz la gestión del programa CARDS por parte de la Comisión?	61	15
¿En qué medida resultó apropiada y coherente la orientación estratégica que regía los programas?	62-64	15
¿En qué medida resultaban apropiados y eficientes los enfoques de gestión establecidos y empleados por la Comisión?	65-67	15
¿Hasta qué punto los proyectos financiados fomentaban la asunción del programa por parte del país beneficiario?	68-69	16
¿En qué medida el seguimiento y la evaluación resultaron eficaces para identificar carencias y difundir información? ¿Emprendía a continuación la Comisión acciones a su debido tiempo?	70	16
Respuestas de la Comisión		19

ABREVIATURAS

ADF	«Albanian Development Fund» (Fondo albanés de desarrollo)
AER	Agencia Europea de Reconstrucción
BA	Bosnia y Herzegovina
BM	Banco Mundial
CARDS	«Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation» (Programa de asistencia a la reconstrucción, desarrollo y estabilización de los Balcanes occidentales)
CE	Comisión Europea
CSP	«Country Strategy Paper» (documento relativo al marco estratégico nacional)
DG ELARG	Dirección General de Ampliación
DG RELEX	Dirección General de Relaciones Exteriores
ECPA	«EC Police Assistance mission in Albania» (misión de asistencia policial de la Comisión Europea a Albania)
EFS	Entidad Fiscalizadora Superior
EURALIUS	Misión de asistencia europea al sistema judicial albanés
IE	Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo
IPA	Instrumento de preadhesión
IVO	Indicadores verificables objetivamente
KFOR	Fuerza de Kosovo, liderada por la OTAN
MINUK	Misión de las Naciones Unidas en Kosovo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PEA	Proceso de estabilización y asociación
PIP	Programa indicativo plurianual
RFY	República Federativa de Yugoslavia
ROM	«Result-Oriented Monitoring» (sistema de seguimiento basado en los resultados)
UCFC	Unidad central de finanzas y contratación
UE	Unión Europea

RESUMEN

I. Los principales objetivos del programa de asistencia a la reconstrucción, desarrollo y estabilización (CARDS) son fomentar la participación de los beneficiarios en el proceso de estabilización y asociación (PEA) y reforzar la responsabilidad de los países y entidades de los Balcanes occidentales frente a este proceso. CARDS fue diseñado para promover reformas sostenibles y compatibles con la UE, consolidar la estabilidad y aproximar la región a la Unión Europea. Para el período 2000-2006 el programa ha dispuesto de una dotación presupuestaria superior a los 5 000 millones de euros (véanse los apartados 1 a 7).

II. El Tribunal fiscalizó el programa CARDS a fin de llegar a una conclusión sobre la eficacia de la gestión de la Comisión, para lo cual, evaluó (véase el apartado 8):

- a) si la orientación estratégica que regía el programa era apropiada y coherente;
- b) si los enfoques de gestión establecidos y empleados por la Comisión resultaban apropiados y eficientes;
- c) si los proyectos financiados por el programa fomentaban la asunción del mismo por parte del país beneficiario;
- d) si el seguimiento y la evaluación resultaban eficaces a la hora de identificar las carencias y difundir sus conclusiones, y si a continuación la Comisión emprendía acciones a su debido tiempo.

III. La orientación estratégica de la Comisión estaba formulada en términos muy generales, lo cual resultaba adecuado para la fase de reconstrucción, pero no para lograr los objetivos de consolidación de las instituciones (*institution building*), que son más ambiciosos. Los documentos relativos al marco estratégico nacional no proporcionaban directrices suficientes, debido particularmente a que no se veían complementados con estrategias sectoriales previstas a tiempo. Los programas indicativos plurianuales no establecían prioridades entre los distintos ámbitos de intervención ni en el seno de los mismos. Las asociaciones europeas introducidas en 2004 no se empleaban para mejorar la orientación a la hora de seleccionar acciones (véanse los apartados 11 a 27).

IV. En el pasado, la ayuda comunitaria a los Balcanes occidentales se había visto perjudicada por la coexistencia de tres bases jurídicas diferentes, la lentitud en la ejecución de los programas y la excesiva centralización. El Reglamento CARDS unificó las bases jurídicas. La Comisión consiguió también garantizar la rapidez del suministro de ayuda, aunque en ocasiones esto fue en detrimento de la capacidad de los países beneficiarios para aprovecharla. La Comisión empleó cuatro enfoques de gestión diferentes. Los dos principales —la desconcentración de las delegaciones y la Agencia Europea de Reconstrucción (AER)— resultaron en general eficaces y adecuados (véanse los apartados 28 a 41).

V. Si bien la Comisión consideraba prioritaria la asunción del programa por parte del país beneficiario, no existía un método coherente para lograr este objetivo y los enfoques de gestión empleados no fomentaban dicha asunción (véanse los apartados 42 a 54).

VI. El seguimiento y la evaluación eran satisfactorios en parte, aunque existían incoherencias entre las delegaciones y la AER. La falta de indicadores adecuados para el proyecto comprometía la eficacia de la supervisión (véanse los apartados 55 a 60).

VII. El Tribunal concluye que la gestión del programa CARDS por parte de la Comisión contribuyó en gran medida a la estabilización y reconstrucción de los países beneficiarios. No obstante, la ayuda resultó menos eficaz para reforzar la capacidad administrativa, debido a la escasa atención dedicada inicialmente a la consolidación de las instituciones y a la insuficiencia de la capacidad de los países beneficiarios para absorber la asistencia suministrada (véanse los apartados 61 a 70).

VIII. El Reglamento CARDS dejó de aplicarse en 2006 y el nuevo instrumento de asistencia de preadhesión entró en vigor en 2007. El Tribunal recomienda que la Comisión mejore su orientación estratégica, garantice que la velocidad de ejecución tenga en plena consideración la capacidad de los beneficiarios para absorber la asistencia, establezca una estrategia eficaz para garantizar la asunción del programa por parte del país beneficiario y difunda las mejores prácticas de seguimiento y evaluación (véanse los apartados 61 a 70).

INTRODUCCIÓN

1. CARDS es el acrónimo de «Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation» (asistencia comunitaria a la reconstrucción, desarrollo y estabilización). El programa CARDS ⁽¹⁾ engloba a los siguientes países de los Balcanes occidentales: Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia (RFY) y la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Por lo que se refiere a la asistencia a la RFY y a su sucesor, el Estado de Serbia y Montenegro ⁽²⁾, el programa CARDS se dividió en tres programas anuales: Serbia ⁽³⁾, Kosovo y Montenegro.

2. CARDS forma parte de la estrategia de estabilización y asociación de la Unión Europea para los Balcanes occidentales, que surgió como respuesta a las guerras de los años noventa en la antigua Yugoslavia. Dicha estrategia marcó el final de conflicto militar, el inicio de la reconstrucción material y el relanzamiento económico de los países (estabilización), así como el estrechamiento de los vínculos con la Unión Europea (asociación). El Consejo Europeo, en su reunión de junio de 2000, afirmó explícitamente que la integración podría conducir en última instancia a la adhesión a la Unión Europea.

3. El preámbulo del Reglamento CARDS describe el objetivo principal de la asistencia: «Conviene desarrollar y reorientar la asistencia comunitaria existente para adaptarla a los objetivos políticos de la Unión Europea respecto a la región y, más concretamente, para contribuir al desarrollo del proceso de estabilización y asociación y reforzar la responsabilidad de los países y entidades beneficiarias frente a este proceso». También conforme a este Reglamento, debe prestarse especial atención a la dimensión regional de la asistencia comunitaria.

4. El proceso de estabilización y asociación (PEA) consiste en una asociación progresiva, en la que la UE ofrece una combinación de concesiones comerciales (medidas comerciales autónomas), asistencia económica y financiera (programa CARDS) y relaciones contractuales (acuerdos de estabilización y asociación).

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n° 2666/2000 del Consejo (DO L 306 de 7.12.2000, p. 1).

⁽²⁾ En febrero de 2003, la RFY se reestructuró en una unión de estados de dos repúblicas, «Serbia y Montenegro». La Carta Constitucional permitía a ambas repúblicas celebrar un referéndum de independencia al cabo de tres años. Montenegro lo hizo en la primavera de 2006, conforme a las normas internacionales. Los votos favorables a la escisión de Serbia superaron el umbral del 55 %, lo cual permitió a Montenegro proclamar oficialmente su independencia el 3 de junio de 2006. Dos días después, Serbia se declaró Estado sucesor de la unión de Serbia y Montenegro.

⁽³⁾ En el presente informe, las referencias a Serbia excluyen, por tanto, la provincia de Kosovo.

5. En el período comprendido entre 2000 y 2006, el programa CARDS ha contado con un presupuesto superior a los 5 000 millones de euros, destinados principalmente a ayuda a la inversión y a consolidación de las instituciones. La población total de la región de los Balcanes occidentales ronda los 24 millones de habitantes, de modo que la dotación del CARDS representa una asistencia de 30 euros anuales per cápita, prueba evidente de la importancia política que la UE concede a la región ⁽⁴⁾.

6. Los principales ámbitos de intervención del programa CARDS son:

- a) la reconstrucción, la estabilización democrática, la reconciliación y el retorno de los refugiados;
- b) el desarrollo institucional y legislativo, incluidos la armonización con la normativa y los métodos de la Unión Europea, el apoyo a la democracia y el Estado de Derecho, los derechos humanos, la sociedad civil y los medios de comunicación, así como el buen funcionamiento de una economía de libre mercado;
- c) el desarrollo económico y social sostenible, incluidas las reformas estructurales;
- d) el fomento de unas relaciones más estrechas y de la cooperación regional de los países entre ellos y con la UE y los (entonces) países candidatos de Europa Central.

7. En la Comisión Europea, la gestión del programa CARDS era hasta principios de 2005 responsabilidad conjunta de la Dirección General de Relaciones Exteriores (DG RELEX) y la Oficina de Cooperación EuropeAid. La DG RELEX se encargaba de las relaciones políticas y del desarrollo estratégico, por ejemplo, elaborando los documentos relativos al marco estratégico nacional y los programas indicativos plurianuales. La Oficina de Cooperación EuropeAid se encargaba de la gestión de los programas anuales. A principios de 2005, la Dirección General de Ampliación (DG ELARG) asumió la responsabilidad del ciclo íntegro del proyecto, desde la formulación y la programación de políticas hasta su ejecución.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

8. El propósito de la fiscalización del Tribunal del Cuentas Europeo consistía en evaluar la eficacia de la gestión del programa CARDS por parte de la Comisión. Los objetivos principales de la fiscalización eran concluir la medida en la que:

- a) la orientación estratégica que regía el programa era apropiada y coherente;
- b) los enfoques de gestión establecidos y empleados por la Comisión resultaban apropiados y eficientes;

⁽⁴⁾ A modo de comparación, el Reglamento TACIS correspondiente al mismo período que el CARDS prevé una cantidad inferior a 2 euros anuales per cápita.

- c) los proyectos financiados por el programa fomentaban la asunción del mismo por parte del país beneficiario;
- d) el seguimiento y la evaluación resultaban eficaces a la hora de identificar las carencias y difundir sus conclusiones, y a continuación la Comisión emprendía acciones a su debido tiempo.

9. El trabajo de fiscalización implicaba revisar los documentos, las directrices y los informes de estrategia y planificación. Asimismo, se examinó una muestra discrecional de proyectos CARDS (*anexo*) para el período 2002-2005.

10. En la fiscalización se examinaron igualmente los informes de evaluación pertinentes, elaborados por cuenta de la Comisión —incluida la evaluación intermedia del programa CARDS ⁽¹⁾, completada en junio de 2004—, así como las acciones de seguimiento emprendidas por la Comisión. El Tribunal concluyó que proporcionaban fundamento suficiente para emplear las conclusiones como pruebas de corroboración de los resultados de su fiscalización ⁽²⁾.

OBSERVACIONES

Carencias de la orientación estratégica en el proceso de programación

Formulación excesivamente general de los CSP, falta de claridad en las prioridades de los PIP, falta de eficacia en la orientación de la ayuda

11. El Reglamento CARDS constituye el fundamento jurídico de los principales documentos relativos al marco estratégico de la asistencia CARDS: «La asistencia comunitaria será objeto de un marco estratégico y de una programación anual y plurianual que se someterán al dictamen del Comité de gestión instaurado por el presente Reglamento».

⁽¹⁾ El artículo 13 del Reglamento CARDS establece que «a más tardar el 30 de junio de 2004, la Comisión presentará al Consejo un informe de evaluación que contenga propuestas respecto al futuro del presente Reglamento y las modificaciones que hayan de introducirse».

⁽²⁾ Las principales conclusiones de la evaluación de la asistencia a los países balcánicos conforme al Reglamento (CE) n° 2666/2000 (contrato n° B7-6510/2002/005) fueron:

- a) el programa CARDS revestía gran importancia a la hora de garantizar apoyo financiero y técnico al proceso de estabilización y asociación;
- b) su naturaleza y su enfoque centralizados podrían convertirse en obstáculos para la eficacia del programa y su asunción por parte del país beneficiario;
- c) una de las principales dificultades consistía en equilibrar el apoyo a la consolidación de las instituciones y la inversión en desarrollo;
- d) la dimensión regional del programa resultaba precaria.

12. El Tribunal evaluó la medida en que el programa CARDS se regía por una orientación estratégica adecuada y se encaminaba a cubrir las necesidades específicas de los países implicados, al tiempo que mantenía la coherencia con los objetivos reglamentariamente definidos del programa y del PEA en sentido amplio.

13. De conformidad con el Reglamento CARDS, la Comisión delimitó un marco estratégico para los países de los Balcanes occidentales, consistente en un documento relativo al marco estratégico nacional (CSP) de cada país, así como un documento regional, redactado teniendo en cuenta a todos los países beneficiarios. Como exige el marco reglamentario, la Comisión ha elaborado dos programas indicativos plurianuales (PIP), uno para cada país y otro para el programa regional interestatal, correspondientes a los períodos 2002-2004 y 2005-2006.

14. En 2004 —al término del primer período de los PIP— el Consejo Europeo aprobó documentos de asociación europea para Albania, Bosnia y Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, y Serbia y Montenegro incluido Kosovo ⁽³⁾, con el fin de intensificar el proceso de estabilización y asociación ⁽⁴⁾. Se establecieron asociaciones con todos los países de la región y se identificaron ámbitos de acción y obligaciones que debían cumplir los países socios para aproximarlos a la Unión Europea. La asistencia comunitaria debía destinarse a las prioridades determinadas en los acuerdos de asociación.

15. La fiscalización puso de manifiesto carencias en la orientación estratégica de los mecanismos de programación del CARDS. Las estrategias descritas en los documentos relativos al marco estratégico nacional (CSP), aunque formalmente cumplían las directrices de la Comisión al respecto, estaban formuladas de manera demasiado amplia para resultar útiles al elaborar la programación. Los CSP no fueron actualizados para recoger cambios sustanciales como los documentos de asociación europea del Consejo.

16. Los PIP no establecían prioridades entre sectores ni en el seno de los mismos, como exigen las directrices de la Comisión ⁽⁵⁾, ni indicaban calendarios para las acciones previstas. En 2004, la primera asociación europea ofreció a la Comisión la oportunidad de centrar su actuación de forma más concreta en el PIP para el período 2005-2006 ⁽⁶⁾. Aunque los PIP correspondientes a 2005-2006 contenían referencias a las prioridades de las asociaciones europeas, las orientaciones que proporcionaban seguían resultando insuficientes para seleccionar las acciones que habían de financiarse.

⁽³⁾ Sobre la base del Reglamento (CE) n° 533/2004 del Consejo (DO L 86 de 24.3.2004, p. 1).

⁽⁴⁾ La Asociación Europea con Croacia fue aprobada por Decisión 2004/648/CE del Consejo (DO L 297 de 22.9.2004, p. 19).

⁽⁵⁾ Véase el punto 3.1.4 de las *Guidelines for implementation of the Common Framework for Country Strategy Papers* (directrices para la ejecución del marco común de los documentos relativos al marco estratégico nacional).

⁽⁶⁾ Desde que pasara a ser país candidato en 2004, Croacia se ha beneficiado de los instrumentos de preadhesión. Por este motivo no fue necesaria la revisión del PIP del CARDS para el período 2005-2006.

17. Según lo dispuesto en el Reglamento CARDS, el Comité de gestión ⁽¹⁾ debía emitir un dictamen sobre las directrices de programación de CARDS, los programas indicativos plurianuales y los programas anuales, con la intención de mejorar la orientación estratégica del proceso de programación. En realidad, no se encontraron pruebas de que el trabajo del Comité hubiera contribuido a mejorar la calidad de los documentos propuestos.

18. En general, no existían análisis sectoriales detallados por parte de la Comisión ni estrategias nacionales dictadas por los países beneficiarios, o bien dichos análisis y estrategias se elaboraban demasiado tarde como para mejorar la orientación estratégica. A consecuencia de ello, los proyectos no se seleccionaban mediante criterios objetivos y, en ciertos casos, la selección obedecía a solicitudes *ad hoc* de los beneficiarios.

19. Aunque el proceso de identificación era complejo, no implicaba una metodología clara para optimizar la selección de proyectos. Por ejemplo, no se realizaban análisis coste-beneficio ⁽²⁾ ni ningún otro tipo de evaluación comparativa de otros posibles proyectos antes de seleccionarlos. Algunos proyectos eran meras continuaciones de ayudas anteriores. No existían directrices para ayudar a decidir cuál de las intervenciones daría mayor respaldo al proceso de estabilización y asociación.

Las carencias de la orientación estratégica dieron lugar a problemas de ejecución

20. En la fiscalización se identificaron diferencias entre los proyectos planeados y su ejecución. Algunos proyectos esenciales no se pusieron en marcha debido a la resistencia del país beneficiario, y en otros casos se incumplieron los planes iniciales (véase el recuadro 1).

Recuadro 1

Ejemplos de proyectos no ejecutados

Caso 1: Falta de apoyo político a la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) serbia

Ya en 2001 la AER había identificado los elementos básicos necesarios para una significativa reforma institucional del Estado en Serbia, entre ellos apoyo al tesoro público y a la función de auditoría interna, así como un proyecto de creación de una Entidad Fiscalizadora Superior. No obstante, el Parlamento Serbio no otorgó el referendo necesario a la EFS y el proyecto no salió adelante hasta el programa de 2006.

Caso 2: La misión de asistencia policial de la Comisión Europea a Albania

La ficha del proyecto del sector de justicia e interior albanés para el año de programación 2002 preveía un componente de policía y orden público «para contribuir a la instauración del Estado de Derecho y al establecimiento de una fuerza policial operativa capaz de contribuir a la estabilidad democrática». Disponía lo siguiente: «El proyecto se ejecutará a través del apoyo de la misión de asistencia policial de la CE (ECPA), de formación y de ayudas a la inversión relacionadas.» De los 8 millones de euros asignados al componente de policía y orden público, el plan destinaba 4 millones de euros a ayuda a la consolidación de las instituciones (financiación de la misión ECPA), 2,5 millones de euros al componente de formación y apoyo y 1,5 millones de euros al componente de inversión.

En la práctica, la ficha del proyecto se incumplió por completo. No se dedicó ni un solo euro a financiar la misión ECPA sino que 4,7 millones de euros se gastaron en una red de comunicación de datos, 1,9 millones se dedicaron a equipos de suministro eléctrico y 1 millón se destinó a una subvención a las Naciones Unidas para apoyar el programa de reforma del sector de seguridad.

Reorientar la asistencia de ayuda a la inversión hacia la consolidación de las instituciones

21. Dado que los países beneficiarios estaban recuperándose de la guerra en los años iniciales del programa CARDS, este se centró más en la reconstrucción (a través de proyectos de inversión) que en la consolidación de las instituciones. Sin embargo, a medida que el programa cumplía años, se necesitaba un desplazamiento hacia la consolidación institucional.

22. La reorientación de la asistencia interesaba a la autoridad encargada de aprobar la gestión. En su informe sobre la Agencia Europea de Reconstrucción (AER), publicado en mayo de 2002, el Parlamento Europeo consideró que la AER debía incrementar significativamente la asistencia comunitaria a ambos países (la República Federativa de Yugoslavia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia) para favorecer la consolidación de las instituciones.

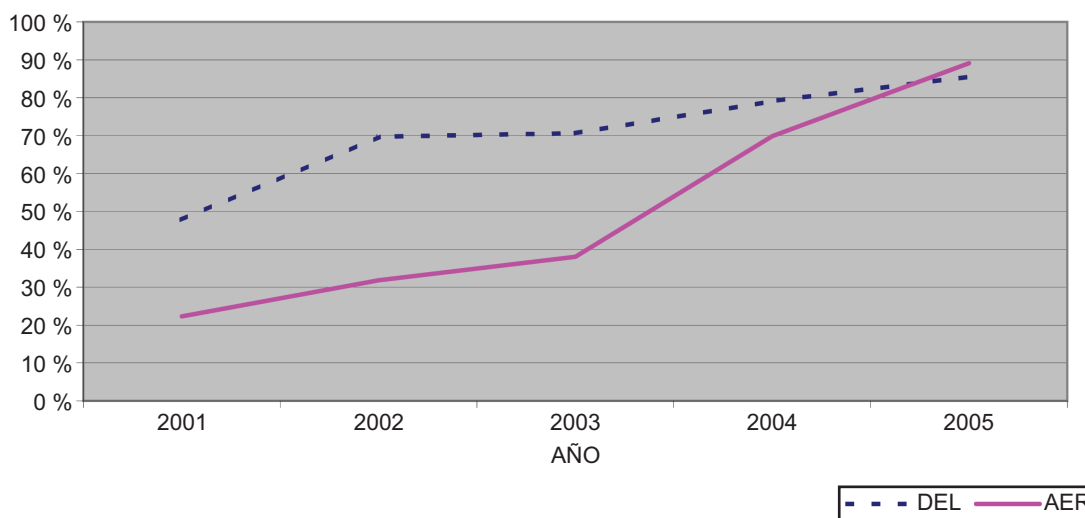
23. El Tribunal analizó los proyectos CARDS para determinar y evaluar la proporción de los proyectos de consolidación de las instituciones frente a la representada por los proyectos de inversión (véase el gráfico 1).

⁽¹⁾ El Comité de gestión del CARDS se compone de los representantes de los Estados miembros y está presidido por la Comisión.

⁽²⁾ Los análisis coste-beneficio permiten medir la eficiencia económica del programa o proyecto y constituyen una base para comparar alternativas.

Gráfico 1

Proporción de proyectos de consolidación de las instituciones en las delegaciones y en la AER por ejercicio de programación (1)



(1) Los proyectos correspondientes a cada ejercicio de programación n se ejecutan en el año n y siguientes.

24. En general, entre 2001 y 2005 aumentó la importancia de los proyectos de consolidación institucional. Desde el comienzo, la atención a este capítulo fue mayor en aquellos países donde la asistencia era gestionada por las delegaciones (1) que en aquellos donde era gestionada por la AER (2).

25. El hermanamiento está reconocido como un instrumento importante para reforzar la capacidad administrativa de un país (3). A pesar de ello, tardó en ponerse en marcha en los Balcanes occidentales, particularmente en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, donde la AER no empezó a utilizarlo hasta 2005. La AER realizó una evaluación del hermanamiento (4), en la que concluyó que, en ocasiones, los gestores de programas de la Agencia no proporcionaban más que un apoyo limitado a este instrumento y que el personal de la AER no siempre estaba suficientemente entrenado en su uso.

(1) Las delegaciones de la CE ejecutan programas CARDS en Albania, Bosnia y Herzegovina y Croacia.

(2) La AER cuenta con centros de operaciones en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro y Serbia.

(3) Ya en mayo de 1998 la Comisión lanzó el hermanamiento como principal instrumento de asistencia de preadhesión para la consolidación institucional. En la Cumbre de Salónica, celebrada en junio de 2003, se subrayó la importancia del hermanamiento para los Balcanes occidentales.

(4) Véase la evaluación UE/13/040/05 de la AER, de noviembre de 2005.

26. A medida que los países de los Balcanes occidentales se recuperaban de la guerra, los proyectos de programas y las fichas de proyecto correspondientes (5), así como los proyectos en curso, fueron tomando en cuenta la solicitud del Parlamento de aumentar la asistencia comunitaria y desplazarla de la ayuda a la inversión hacia la consolidación de las instituciones. Sin embargo, en algunos casos los cambios en los proyectos planificados condujeron a una disminución de la atención concedida a la consolidación institucional (véase el recuadro 2).

Recuadro 2

Reorientar un proyecto de consolidación de las instituciones — Gestión integrada de las fronteras en la Antigua República Yugoslava de Macedonia

El programa anual del CARDS 2003 en la Antigua República Yugoslava de Macedonia preveía, entre otras cosas, reforzar el control de la frontera natural terrestre y asignaba 2,8 millones de euros a este fin. Conforme al programa anual, la zona necesitaba una serie de acciones a corto plazo: 1) establecer un servicio especializado de vigilancia de fronteras, 2) mejorar los procedimientos de contratación del personal, 3) proporcionar entrenamiento básico y cursos de profundización en el control de fronteras y 4) suministrar equipos de detección de documentos falsos o falsificados y de registro de vehículos de alta tecnología, junto con las herramientas de formación correspondientes.

(5) Una ficha de proyecto es una breve descripción (de 4-5 páginas de media) sin pliego de condiciones específico. La descripción inicial consta de la lógica de intervención prevista del proyecto, sus objetivos, resultados y actividades. Evalúa los riesgos del mismo y define indicadores verificables objetivamente (IVO) que pretende comprobar.

La iniciativa tenía dos objetivos: 1) mejorar la capacidad de cooperación de los servicios fronterizos estatales en el seno del marco organizativo existente, para responder a necesidades inmediatas, y 2) desarrollar una nueva estructura organizativa para la policía de fronteras y unas capacidades operativas que cumplieran las normas de la Unión Europea.

En lugar de abordar de forma coherente las necesidades, objetivos y prioridades mencionados, la AER empleó el importe total para adquirir vehículos.

27. El Tribunal no encontró pruebas de continuidad en el seguimiento de los proyectos por parte del Comité de gestión tras la fase de aprobación. En otras palabras, el Comité no se ocupó de las modificaciones de los proyectos una vez iniciada su ejecución.

La eficiencia de las estructuras de gestión garantizó el rápido suministro de la ayuda, pero la capacidad administrativa nacional supuso un obstáculo

Estructuras de gestión no siempre apropiadas

28. En julio de 1998, el Tribunal publicó su Informe Especial n° 5/98 sobre la reconstrucción de la antigua Yugoslavia (período 1996-1997). La fiscalización afectaba a dos países: Bosnia y Herzegovina y, en menor medida, Croacia. El informe criticaba que, pese a que las declaraciones de intención de la UE no dejaban lugar a dudas, la Comisión no había conseguido desplegar personal suficiente en favor de la reconstrucción en la antigua Yugoslavia, tanto en sus servicios centrales como, en las zonas que debían reconstruirse. El Tribunal llegó a las siguientes conclusiones:

- a) la falta de plan de ejecución, la insuficiencia de personal, la centralización excesiva y las debilidades institucionales de las autoridades locales habían dado lugar a una lentitud en la movilización de los créditos destinados por la Unión Europea a la reconstrucción;
- b) en 1997, el ritmo de los pagos del programa de reconstrucción de la UE (29 %) era más lento que el de los demás donantes, cuya media se acercaba al 52 %;
- c) la coexistencia de tres reglamentos por los que se regían las líneas presupuestarias utilizadas para la financiación de las acciones de reconstrucción había dificultado la gestión de la Comisión.

29. Para superar las deficiencias del suministro de ayuda comunitaria, el Tribunal recomendó que la Comisión desconcentrara la gestión de dichas ayudas en favor de sus delegaciones y se centrara en un número más reducido de sectores.

30. Tomando en consideración las carencias mencionadas, la presente fiscalización del Tribunal evaluó la medida en que las estructuras de gestión del CARDS resultaban eficientes y si la ayuda se suministraba con suficiente rapidez.

31. La fiscalización reveló una mejora significativa de la eficiencia de las operaciones de la UE en los Balcanes occidentales desde 1998, con importantes cambios. En primer lugar, el Reglamento CARDS unificó las bases jurídicas para operaciones similares. En segundo lugar, se introdujo el proceso de desconcentración que tenía como finalidad mejorar la calidad de la ayuda exterior comunitaria ⁽¹⁾. En tercer lugar, la Comisión delegó en parte la ejecución de la asistencia a una nueva organización especialmente creada a tal efecto, la Agencia Europea de Reconstrucción. Todas estas acciones aceleraron el suministro de ayuda y aumentaron la eficiencia de la asistencia (véase el recuadro 3).

Recuadro 3

Ejemplo de elevados porcentajes de contratación en el marco del CARDS

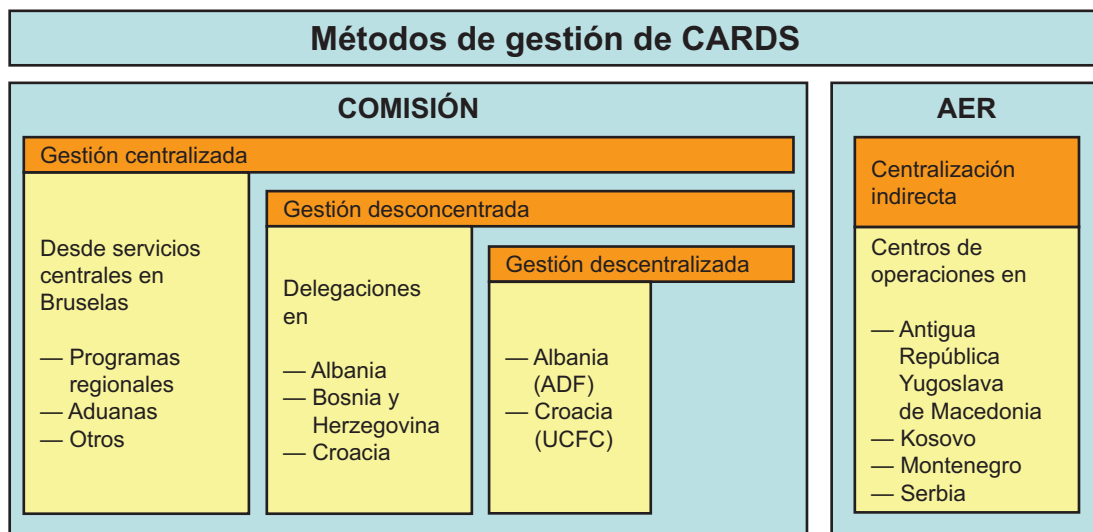
La AER se creó como respuesta a la necesidad de actuar con rapidez y eficiencia al abordar, en el período inmediatamente posterior a la crisis de 1999, las urgentes necesidades de la población de Kosovo derivadas del conflicto. El Tribunal concluyó en fiscalizaciones anteriores que las acciones de la AER en Kosovo inmediatamente después de la crisis cumplieron sus ambiciosos objetivos en el ámbito de los servicios básicos. Los elevados porcentajes de contratación se han mantenido en Kosovo a lo largo de todo el programa CARDS. Con fecha de noviembre de 2006, la AER había gestionado en esta provincia más de 1 100 millones de euros en nombre de la Comisión, de los cuales en torno al 91 % había sido utilizado mediante los oportunos contratos y aproximadamente el 86 %, desembolsado. Junto con la intervención de las tropas de la KFOR, la asistencia de la UE ha contribuido a normalizar la situación en Kosovo.

32. En general, el CARDS se ejecutó empleando cuatro métodos y estructuras diferentes (véase el gráfico 2), la mayoría de los cuales dejaban poco margen de implicación a los Estados beneficiarios. Esta forma de organización buscaba garantizar el rápido suministro de la ayuda y era reflejo de las carencias de las administraciones nacionales.

⁽¹⁾ A consecuencia de la desconcentración, las delegaciones de la CE son responsables de la elaboración de proyectos, la contratación y la ejecución financiera y técnica, por lo que el papel de los servicios centrales de Bruselas ha evolucionado para alejarse de la gestión directa de proyectos y centrarse en realizar el seguimiento de las delegaciones y proporcionarles apoyo.

Gráfico 2

Estructuras de gestión de CARDS



33. Las principales características de las diferentes estructuras de gestión son las siguientes:

- gestión centralizada por parte de la DG de Ampliación (anteriormente, de EuropeAid): la DG ELARG gestiona los programas regionales directamente desde sus servicios centrales. Los programas regionales se centran en reforzar la capacidad administrativa, en ámbitos como aduanas, lucha contra el crimen organizado y apoyo a la sociedad civil;
- gestión desconcentrada: las delegaciones de la CE en Albania, Bosnia y Herzegovina y Croacia se vieron afectadas por el proceso de desconcentración ⁽¹⁾, a resultas del cual, las delegaciones asumieron las responsabilidades de elaboración de proyectos, contratación y ejecución financiera y técnica;
- ejecución descentralizada: consiste en que la Comisión delega la ejecución de algunos programas en el gobierno del país beneficiario, en Albania y Croacia;
- gestión centralizada indirecta: la Agencia Europea de Reconstrucción (AER) ⁽²⁾, una agencia independiente perteneciente a la UE, gestiona el programa en Kosovo ⁽³⁾, Serbia, Montenegro y la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Administrativamente, la AER ha de rendir cuentas al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, aunque no a la Comisión Europea.

⁽¹⁾ El proceso de desconcentración había empezado en Bosnia y Herzegovina en 1998, incluso antes de que la Comisión anunciara en mayo de 2000 la importante reforma en la gestión de su programa de ayuda exterior. La delegación de Croacia fue desconcentrada en 2001 y la delegación de Albania, en 2003.

⁽²⁾ La AER fue instituida en febrero de 2000; su predecesor, el grupo de trabajo para Kosovo, había empezado a operar en 1999. En 2001, el mandato de la agencia se amplió a Serbia y Montenegro y, en 2002, a la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

⁽³⁾ Kosovo se encuentra actualmente bajo administración de la MINUK, conforme a la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU.

34. El Tribunal comprobó que la desconcentración y la centralización indirecta (AER) garantizaban la eficiencia del suministro de ayuda, aunque señaló carencias en las dos estructuras restantes (la centralizada y la descentralizada) ⁽⁴⁾.

35. En ambas delegaciones y en la AER, la rapidez de la gestión de proyectos aumentó gracias al incremento de la capacidad de las unidades operativas y a la presencia sobre el terreno de personal encargado de los aspectos financieros y contractuales. El mayor número de contactos con los beneficiarios y otras partes relevantes y el mejor conocimiento de las condiciones, los riesgos y las oportunidades locales mejoraron el rendimiento, a la vez que reducían el tiempo necesario para resolver los problemas ⁽⁵⁾.

36. Las dos estructuras de ejecución restantes, aunque menos significativas en términos monetarios, resultaron menos eficaces. La gestión centralizada —programa regional interestatal gestionado de forma central— sufría varias deficiencias:

- los fondos asignados a cooperación regional constituían una proporción muy reducida del gasto total (en torno al 5 %) y parte de ellos se gestionaba a nivel nacional y no regional, como era el caso de la gestión integrada de las fronteras;
- de forma similar, la mayoría de los programas de retorno de los refugiados que, por definición, tienen características transfronterizas, se gestionaban por separado en cada país;

⁽⁴⁾ Las deficiencias también se han visto confirmadas por la evaluación intermedia del CARDS.

⁽⁵⁾ Véase el Informe Especial n° 10/2004 sobre la desconcentración de la gestión de la ayuda exterior comunitaria a las delegaciones de la Comisión (DO C 72 de 22.3.2005, p. 1).

c) a pesar de que en 2003 se adoptaron medidas para implicar más a los países beneficiarios en la programación de las dotaciones regionales de CARDS, en general estos no recibían suficiente información sobre los proyectos regionales.

37. Las estructuras de ejecución descentralizada de Albania y Croacia también presentaron problemas:

a) en Albania, prosiguieron los programas en que intervenía el fondo albanés de desarrollo (ADF) sin que la Comisión hubiera evaluado si el ADF era capaz de cumplir sus responsabilidades, conforme a las disposiciones del Reglamento financiero aplicable en 2003. Debido a los problemas surgidos con el ADF, la Comisión decidió reducir drásticamente la parte descentralizada del programa CARDS albanés y ponerla en manos de su delegación;

b) en 2002, en Croacia se dieron pasos específicos hacia la descentralización formal. No obstante, el ritmo al que EuropeAid consideraba apropiado llevar a cabo el proceso no tenía en cuenta las realidades prácticas del funcionamiento

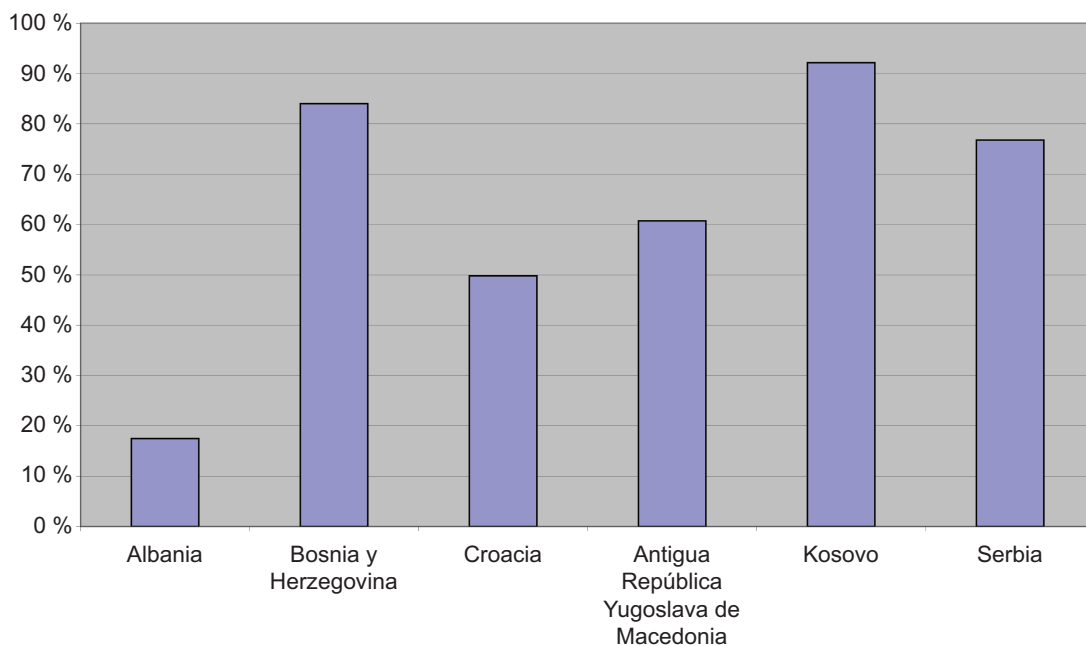
del Ministerio de Finanzas croata. A consecuencia de ello, la descentralización quedó detenida entre 2003 y 2005. Cuando el programa CARDS se trasladó de EuropeAid a la DG ELARG a principios de 2005, la Comisión volvió a evaluar la situación y en febrero de 2006 decidió iniciar de nuevo la descentralización en Croacia ⁽¹⁾.

Ayuda suministrada con rapidez pero sin tener suficientemente en cuenta la capacidad de absorción de los países beneficiarios

38. El Tribunal de Cuentas Europeo, en sus informes relativos a las acciones exteriores [por ejemplo, en su Informe Especial n° 6/2006 sobre aspectos ambientales de la cooperación al desarrollo llevada a cabo por la Comisión ⁽²⁾], ha criticado reiteradamente los retrasos de la Comisión en contratación y ejecución. El programa CARDS, en cambio, registró una velocidad de contratación muy elevada (véase el gráfico 3) en Kosovo, Bosnia y Herzegovina y Serbia, aunque, debido al desfase de programas anteriores, arrancó con relativa lentitud en Albania y Croacia.

Gráfico 3

Porcentajes de contratación en los países de CARDS Compromisos 2002-2004 contraídos en el término de un año



⁽¹⁾ Véase el artículo 2 de la Decisión de la Comisión C(2006) 264 (E/148/2006): «Por lo que al CARDS se refiere, la presente Decisión se aplicará a una serie de proyectos acordados entre la Comisión y Croacia en el Convenio de Financiación CARDS 2003 (firmado el 2 de septiembre de 2003) y en el Convenio de Financiación CARDS 2004 (firmado el 29 de noviembre de 2004).»

⁽²⁾ DO C 235 de 29.9.2006.

39. En Albania, la necesidad de compensar este retraso condujo posteriormente a una concentración muy elevada de firmas de contratos: el 63 % de los contratos del CARDS concluidos para el período comprendido entre 2001 y 2005 se suscribieron en 2004, lo cual dio lugar a la ejecución simultánea de gran número de ellos, poniendo a prueba aún más la capacidad de absorción de los beneficiarios ⁽¹⁾ (véase el recuadro 4). Las demoras en el programa anual de 2001 dieron lugar a que en Croacia se ejecutaran dos programas anuales al mismo tiempo.

Recuadro 4

Capacidad administrativa nacional al límite de sus posibilidades en Albania

En Albania, además de acumularse un elevado número de proyectos en un breve período de tiempo, la asistencia se concentró en su mayor parte en el sector de justicia e interior. En el momento de la fiscalización, se estaban desarrollando simultáneamente al menos 48 proyectos diferentes en este ámbito, de los cuales 13 habían sido financiados por la UE y 35, por otros donantes.

Por ejemplo, en el caso del proyecto EURALIUS en Albania (misión de asistencia europea al sistema judicial albanés), la fiscalización demostró que el diseño del proyecto era extremadamente ambicioso. Habían de alcanzarse diez objetivos específicos, que implicaban a 15 tipos diferentes de socios de proyecto al mismo tiempo. Cada uno de los diez objetivos involucraba a numerosos socios de proyecto diferentes. A consecuencia de ello, el Ministerio de Justicia, que era el principal beneficiario, tenía que hacer frente a 78 actividades previstas distintas.

40. Uno de los muchos efectos secundarios no deseados de la elevada velocidad de contratación fomentada por la Comisión fue la posibilidad de que los beneficiarios no sacaran el máximo partido a los proyectos, reduciendo así su eficacia e impacto.

41. Para garantizar la eficacia de los proyectos, la asistencia comunitaria en el marco del proceso de estabilización y asociación es condicional y el incumplimiento de las condiciones puede llevar a la Comisión a adoptar medidas. No obstante, se han ejecutado proyectos en casos en que el beneficiario no respetaba las condiciones, de modo que el valor añadido obtenido ha sido inferior al esperado. Un ejemplo de ello es la ayuda prestada al sistema judicial croata que se describe en el recuadro 5.

Recuadro 5

Ayuda al sistema judicial croata

El proyecto de hermanamiento financiado por el programa de 2002 se ejecutó a pesar de que ninguna de las condiciones establecidas en el formulario del proyecto se cumplía en el momento de ponerlo en marcha. Una de ellas daba por sentada la existencia de una estrategia de reforma del poder judicial. Dado que el proyecto constituía una prioridad absoluta para la Comisión, le fue impuesto al beneficiario. Por los motivos mencionados, las recomendaciones hechas al beneficiario, aunque han sido reconocidas y aceptadas por el Ministerio de Justicia croata, no han dado lugar a acciones importantes en todos los ámbitos.

El enfoque de gestión de la Comisión no ha llevado a aumentar la responsabilidad de los países receptores

42. Además de su contribución al PEA, el preámbulo del Reglamento CARDS describe así el otro objetivo principal de la asistencia: «[...] la asistencia comunitaria existente [...] [debería] reforzar la responsabilidad de los países y entidades beneficiarias frente a este proceso [PEA]».

43. Como se establece en el apartado 31, el principal motivo que justifica las estructuras de gestión establecidas es garantizar el rápido suministro de la ayuda. El inconveniente de dicho enfoque es la escasa implicación del Estado beneficiario. Este método resultaba apropiado para la fase de reconstrucción, pero ha ido dejando de serlo a medida que la asistencia se desplazaba de proyectos de infraestructuras a proyectos de consolidación institucional.

44. El Reglamento no define responsabilidad específica alguna de los países beneficiarios. A pesar de la aparente voluntad política de integrar a estos países en la Unión Europea lo más rápido posible, no se han producido los consiguientes incrementos de sus responsabilidades de gestión. El Tribunal no percibió ningún indicio de que la Comisión poseyera una estrategia formal de gestión de la ayuda —ni general ni específica por países— encaminada a aumentar progresivamente la responsabilidad de los beneficiarios.

Limitadas responsabilidades de los países beneficiarios en las fases de identificación y licitación del proyecto

45. El Tribunal evaluó la medida en que la gestión del programa CARDS por parte de la Comisión contribuyó a incrementar la responsabilidad de los países beneficiarios en ciertas etapas críticas de la gestión del ciclo del proyecto, y evaluó las consecuencias de la insuficiente asunción del programa por parte de estos países.

⁽¹⁾ El pico de contrataciones en Albania en 2004 es consecuencia, al menos en parte, de una inspección llevada a cabo en diciembre de 2003 con el fin de verificar la desconcentración de los servicios centrales de la Comisión, en la que se llegó a la conclusión de que la confirmación definitiva de la desconcentración de la subdelegación estaba condicionada a conseguir un objetivo de licitaciones por importe de 25 millones de euros en un plazo de seis meses.

46. Las directrices de la Comisión para la identificación de proyectos y la subsiguiente redacción de los programas anuales ⁽¹⁾ no promovieron la participación de los beneficiarios en la adopción de decisiones. Las instrucciones emitidas por EuropeAid para la programación anual de 2001 y 2002 no especificaban ninguna clase de implicación por parte del beneficiario. Las directrices para los programas anuales de 2003 y 2004 especificaban cierta implicación —aunque limitada—, pues exigían que se establecieran contactos iniciales con los potenciales beneficiarios durante los trabajos preparatorios y que la delegación o la AER les enviaran los borradores de las fichas de proyecto con un mínimo de dos semanas de antelación antes de aprobar la versión definitiva del programa anual. La fiscalización evaluó el grado de implicación de los beneficiarios entrevistando sobre el terreno a 30 de ellos aproximadamente.

47. El Tribunal encontró algunos ejemplos, especialmente en Bosnia y Herzegovina, Croacia y Serbia, en los que la Comisión y la Agencia habían intentado aumentar el grado de asunción del programa por parte del país beneficiario (véase el recuadro 6).

Recuadro 6

Ejemplo de buenas prácticas de asunción del programa por parte del país beneficiario

Caso 1: Refuerzo de la Dirección de Integración Europea en Bosnia y Herzegovina (BA)

El proceso de adopción de decisiones para la programación del CARDS 2006 en BA es un buen ejemplo de avances en la asunción del programa y en la rendición de cuentas por parte del país beneficiario. Ya con los programas anuales de 2004 y 2005, la Comisión empezó a aumentar la capacidad de este país, por ejemplo mediante la creación de puestos de altos funcionarios de programación en la jerarquía de los ministerios y agencias de BA y el apoyo a la Dirección de Integración Europea. Gracias a los esfuerzos realizados, en el último año del programa CARDS las fichas de proyecto fueron elaboradas por las autoridades de BA.

Caso 2: Proyecto Nikola Tesla en Serbia

Aunque el marco jurídico de la Agencia (es decir, la gestión centralizada indirecta) no es el más adecuado para fomentar la asunción del programa por parte del país beneficiario, la AER pudo sin embargo encontrar una solución innovadora en el caso de un proyecto de central eléctrica en Serbia (Nikola Tesla A5).

El aspecto innovador de la ejecución del proyecto fue el uso de un «convenio de subvención». A través de este mecanismo, la responsabilidad de la planificación, incluidas la definición de las especificaciones técnicas y la gestión del proyecto, fue confiada al beneficiario, la compañía eléctrica serbia.

El supervisor contratado comprobó y aprobó las especificaciones técnicas y la Agencia se encargó del procedimiento de licitación y del control de los pagos. Todas las partes, incluido el beneficiario, se sintieron muy satisfechas con la fórmula aplicada y, por lo tanto, se puede concluir que la asunción del proyecto por parte de este fue la máxima que cabe esperar con los actuales mecanismos.

48. Sin embargo, en la mayoría de los casos la Comisión no promovió de forma coherente la responsabilidad de los países beneficiarios al elaborar las llamadas fichas de proyecto y, más adelante, los pliegos de condiciones. La participación varió de país a país en función de las iniciativas emprendidas por las delegaciones o la AER, dependiendo de las capacidades del país en cuestión. Aunque el Tribunal percibió una mayor implicación de los países beneficiarios, la asunción del programa por parte de estos continuó siendo limitada.

49. La cofinanciación de proyectos con fondos nacionales constituye un indicador de la asunción del programa por parte del país beneficiario y de su interés en él. Aunque las directrices del CARDS propugnan el recurso a la cofinanciación nacional, este procedimiento apenas se ha empleado ⁽²⁾. A este respecto una excepción positiva, es decir, la única de los 31 proyectos fiscalizados que no empleaban el sistema de subvención, es la del proyecto del catastro croata, en el que la cofinanciación representó una proporción significativa y las autoridades croatas gestionaron eficazmente la coordinación de donantes. De forma análoga, el grado de compromiso de los beneficiarios de subvenciones también fue alto ⁽³⁾.

50. Una manera de reforzar la asunción del programa por parte de los países beneficiarios es favorecer la participación de las autoridades nacionales en los comités de evaluación de licitaciones. No obstante, las instrucciones de EuropeAid, que son vinculantes para las delegaciones y funcionan como orientación para la AER, exigen que la mayoría de los miembros con derecho a voto de dichos comités sean representantes de la Comisión (véase el recuadro 7). Esta situación contrasta con la de otros muchos ámbitos de la acción exterior, en los que la Comisión no está representada como miembro con derecho a voto en los comités de evaluación, aunque dispone de derecho de veto.

⁽¹⁾ Los programas anuales contienen una lista detallada de los proyectos —las llamadas fichas de proyecto— que van a financiarse e indican los importes correspondientes. Desde 2005, las fichas se agrupan y consolidan en fichas sectoriales. Formalmente, las fichas de proyecto no forman parte de las decisiones de financiación de la Comisión y, por tanto, no son jurídicamente vinculantes, al contrario de lo que ocurre con las fichas sectoriales.

⁽²⁾ A excepción de los contratos de subvención en que la cofinanciación es obligatoria. Una subvención es un pago directo de naturaleza no comercial, efectuado por la Comunidad Europea a un beneficiario específico, para que este ejecute una acción que forma parte de la política de la UE.

⁽³⁾ Entre los proyectos fiscalizados se encuentran, por ejemplo, un centro turístico en la fortaleza de Travnik en Bosnia y Herzegovina y una biblioteca móvil en la ciudad de Zadar en Croacia.

Recuadro 7**Composición de los comités de evaluación de licitaciones**

El Tribunal estudió 177 comités de evaluación de licitaciones correspondientes a los años que van de 2002 a 2005. En promedio, el 55 % de los miembros con derecho a voto eran gestores de proyecto de las delegaciones o de los centros de operaciones de la AER y el 13 % de dichos miembros eran expertos externos independientes. La representación media de las organizaciones beneficiarias era del 32 %, con las excepciones de Croacia, donde la proporción era sensiblemente mayor (del 52 %), y Bosnia y Herzegovina, donde la cifra de miembros con derecho a voto del beneficiario disminuía hasta el 24 %.

51. Las instrucciones de EuropeAid requieren que los comités de evaluación se compongan de un mínimo de cuatro miembros del personal de la delegación de la CE o de la AER (a saber, el presidente, el secretario y dos evaluadores) por evaluador externo, más dos representantes adicionales de la delegación de la CE o de la AER por cada evaluador adicional que represente al beneficiario. Este sistema absorbe excesivos recursos humanos de las delegaciones y a la vez impide avanzar en la asunción del programa por parte del país beneficiario.

52. Uno de los obstáculos a la descentralización era la falta de conocimiento de los procedimientos de contratación de la Comisión Europea por parte de los países beneficiarios. En Croacia, la Delegación invitaba sistemáticamente a representantes de las autoridades nacionales a participar en las reuniones de los comités de evaluación en calidad de observadores sin derecho a voto. Se trata de una buena práctica, pues permitió a las autoridades nacionales familiarizarse con los detalles de los procedimientos de licitación, pero no se aplicó sistemáticamente en otros países. Por ejemplo, en Albania, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Serbia, solo se empleó en casos excepcionales.

Falta de asunción de la coordinación de donantes por parte de los países

53. Conforme a las directrices de CARDS, todas las intervenciones del programa deben coordinarse con otros donantes. Este aspecto supone una empresa particularmente difícil en los Balcanes occidentales, dado el elevado número de donantes y la existencia de dos agendas: la agenda de adhesión a la UE, y la de desarrollo y lucha contra la pobreza del Banco Mundial, la ONU y algunas agencias de los Estados miembros de la UE.

54. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo ⁽¹⁾ confirmó el principio de que los propios países beneficiarios deben ejercer el liderazgo de la coordinación a todos los niveles, mientras que los donantes deben comprometerse a respetar dicho liderazgo. En los países de CARDS, la fiscalización apenas encontró pruebas de dicho liderazgo de los países beneficiarios ni acciones de los donantes para fomentarlo. La única iniciativa visible se llevó a cabo en Albania (véase el recuadro 8).

⁽¹⁾ La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo se firmó tras un Foro de Alto nivel celebrado en dicha ciudad en marzo de 2005. Entre los participantes se encontraban la Comisión Europea y 91 países, dos de los cuales representaban la zona CARDS (Albania y Serbia y Montenegro).

Recuadro 8**Coordinación de donantes en Albania**

Para mejorar la coordinación de los donantes en Albania, las cuatro organizaciones multilaterales (CE, OSCE, ONU y BM) establecieron un mecanismo de coordinación sectorial en diciembre de 2003 y acordaron dividir las responsabilidades entre ellas en cuatro áreas temáticas. Para gestionar el proceso de coordinación, formaron la Donor Technical Secretariat (secretaría técnica de donantes), que contribuye a aumentar la eficacia de la complementariedad y de la división del trabajo. De los donantes se espera que aprovechen sus respectivas ventajas comparativas en el ámbito sectorial y que deleguen la autoridad a los donantes líderes designados para la ejecución de los programas.

La comunidad de donantes contribuyó a establecer un sistema de planificación integrada, lanzado por el Gobierno de Albania en 2005 y que debería ayudar al país a liderar su propio proceso de desarrollo. Su objetivo es integrar los diversos marcos de políticas en un único plan de desarrollo a medio plazo en 2007 y establecer una nueva arquitectura de coordinación de donantes y gestión de la ayuda exterior.

Enfoque incoherente del seguimiento y la evaluación

55. Las delegaciones y la AER emplean procedimientos de seguimiento diferentes:

- a) los servicios centrales y las delegaciones de la Comisión subcontratan las tareas de seguimiento conforme a una metodología estándar denominada *Result-Oriented Monitoring*, o ROM (sistema de seguimiento basado en los resultados), que implica el uso de un mecanismo de clasificación de los proyectos, conforme a sus resultados, pero no proporciona un registro formal de su desarrollo;
- b) la AER dispone de sus propios equipos de seguimiento en cada centro de operaciones, así como de un coordinador en su sede central. Estos equipos han utilizado el sistema ROM desde principios de 2005. El desarrollo posterior se registra formalmente en los documentos de seguimiento.

56. Para que el seguimiento resulte eficaz, los proyectos han de contar con objetivos e indicadores verificables objetivamente (IVO) con los que establecer comparaciones. Sin embargo, o bien no se facilitaban IVO o bien, cuando se facilitaban, no eran mensurables o no estaban sujetos a un calendario. Por ejemplo, en un proyecto de academia de policía, uno de los IVO era «la adecuada formación del personal», sin especificar el número esperado de participantes ni el plan de estudios. En otro proyecto, había indicadores como «la mejora de la capacidad operativa», que carecían de criterios específicos.

57. De conformidad con el Reglamento CARDS, la Comisión evaluó el programa a finales de junio de 2004. Según el pliego de condiciones de la evaluación, el objetivo de esta consistía en proporcionar a la Comisión Europea una valoración independiente y fiable de la estrategia de asistencia en el marco de CARDS y de su evolución en un contexto político amplio. Temporalmente, abarcaba el período 2001-2003 (véase asimismo el apartado 10).

58. A fin de mejorar la gestión financiera, una parte crucial del proceso de evaluación es el seguimiento de las recomendaciones formuladas. En principio, la Comisión dispone de un año para informar de sus acciones de seguimiento, pero en este caso se retrasó más de dos años, lo cual puede deberse en parte a que no estaba satisfecha con la calidad de algunas de las recomendaciones.

59. Aunque no existía una obligación establecida de evaluar proyectos o sectores determinados, hacerlo constituye una buena práctica, pues puede permitir concretar los resultados y las recomendaciones. La AER llevaba a cabo de manera sistemática evaluaciones a nivel de sector y de proyecto, tanto a medio plazo como *a posteriori*. Los resúmenes de dichas evaluaciones se publican en el sitio web de la AER, lo cual contribuye a la difusión de sus resultados. Las delegaciones, en cambio, rara vez realizaban evaluaciones de proyecto o de sector, y los escasos informes elaborados por ellas no se publicaron en sus sitios web.

60. La difusión de los resultados obtenidos en los procesos de seguimiento y evaluación también difiere entre las delegaciones y la AER. La Agencia organiza periódicamente reuniones y talleres para los gestores de proyectos y programas de los diferentes centros de operaciones, a fin de que intercambien experiencias. Sin embargo, entre los países cuyos programas corren a cargo de las delegaciones no se da el mismo nivel de difusión. Se producen ciertos contactos entre el personal de las delegaciones y de la AER, pero no son sistemáticos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

¿En qué medida fue eficaz la gestión del programa CARDS por parte de la Comisión?

61. El Tribunal concluye que la gestión del programa CARDS por parte de la Comisión contribuyó en gran medida a la estabilización y reconstrucción de los países beneficiarios. No obstante, la ayuda resultó menos eficaz para reforzar la capacidad administrativa, debido a la escasa atención dedicada inicialmente a la consolidación de las instituciones y a la insuficiencia de la capacidad de los países beneficiarios para absorber la asistencia facilitada.

¿En qué medida resultó apropiada y coherente la orientación estratégica que regía los programas?

62. La orientación estratégica de la Comisión estaba formulada en términos generales y no estaba dirigida a ámbitos específicos, lo cual resultaba adecuado para la fase de reconstrucción, pero no para lograr los objetivos de consolidación de las instituciones, que son más ambiciosos.

63. Los documentos relativos al marco estratégico nacional estaban formulados de forma amplia, de modo que no proporcionaban suficiente orientación en cuanto a los detalles, especialmente debido a que no se veían complementados con estrategias sectoriales previstas a tiempo. Los programas indicativos plurianuales —que constituyen la base de la planificación anual y de la identificación de proyectos— no establecían prioridades entre los diferentes ámbitos de intervención ni en el seno de los mismos. Por tanto, no existía base alguna para optimizar la selección de proyectos, lo cual dio lugar a una serie de proyectos aislados y descoordinados.

64. En los primeros estadios de los programas, la ayuda se destinaba principalmente a proyectos de reconstrucción de tipo inversión, y no a la consolidación de las instituciones. A medida que los programas avanzaban, la atención se desplazó de forma natural hacia la consolidación institucional, que actualmente representa la parte más importante del gasto. El Tribunal observa que, desde el comienzo, la atención a este capítulo fue mayor en aquellos países donde la asistencia era gestionada por las delegaciones que en aquellos donde era gestionada por la AER. En este último caso, la introducción de proyectos de hermanamiento sufrió retrasos a causa de ello.

Recomendación nº 1

La orientación estratégica para la ejecución del nuevo instrumento de preadhesión (IPA) ⁽¹⁾ debería dedicar suficiente atención a ámbitos concretos de intervención con el fin de garantizar que la ayuda se dirige de manera adecuada, que los ámbitos clave son objeto de un enfoque sistemático y que la base sobre la que se seleccionan los proyectos y se establecen prioridades resulta idónea.

¿En qué medida resultaban apropiados y eficientes los enfoques de gestión establecidos y empleados por la Comisión?

65. Los enfoques de gestión empleados por la Comisión resultaban en la mayoría de los casos, aunque no siempre, adecuados a las circunstancias y necesidades de los países beneficiarios. Eran efectivos para garantizar la rapidez del suministro de la ayuda, pero no prestaban suficiente atención a maximizar los beneficios de esta.

66. Se emplearon cuatro enfoques de gestión diferentes, con el fin de responder a las circunstancias de los países beneficiarios en cuestión. Dos de estos enfoques (las delegaciones desconcentradas y la AER) —que representan la mayor parte del gasto— resultaron en general eficaces y apropiados. Los dos restantes (la gestión centralizada y la descentralizada) fueron menos eficientes y respondieron peor a las necesidades específicas.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) nº 1085/2006 del Consejo (DO L 210 de 31.7.2006, p. 82).

67. La Comisión respondió de forma satisfactoria a las pasadas críticas a la lentitud de la ejecución, garantizando el rápido suministro de la ayuda, lo cual resultó especialmente ventajoso durante la fase de reconstrucción. Sin embargo, en lo relativo a la consolidación de las instituciones, el afán de rapidez no se vio equilibrado con una atención suficiente a la capacidad de los países beneficiarios para maximizar los beneficios de la ayuda o para cumplir todas las condiciones previas.

Recomendación nº 2

La Comisión debería seguir centrándose en ejecutar las ayudas con rapidez, pero también debería prestar suficiente atención a cuestiones de eficacia, tales como la capacidad de los beneficiarios para absorber plenamente la asistencia facilitada (en particular en el contexto de los proyectos de consolidación de las instituciones).

¿Hasta qué punto los proyectos financiados fomentaban la asunción del programa por parte del país beneficiario?

68. Si bien la Comisión consideraba prioritaria la asunción del programa por parte del país beneficiario, no existía un enfoque coherente para lograr este objetivo y los enfoques de gestión no fomentaban dicha asunción.

69. Los países beneficiarios no estaban implicados más que de forma limitada en las fases de identificación y licitación de los proyectos. Hacia el final del programa, aumentó la participación de los países beneficiarios, aunque la asunción de los proyectos por estos siguió siendo limitada. A pesar de que los países beneficiarios se comprometieron a coordinar a los numerosos donantes diferentes de la zona —lo cual constituye un importante indicador de asunción del programa— la fiscalización no encontró pruebas de que dicha coordinación se haya producido.

Recomendación nº 3

Por lo que se refiere al programa del IPA, la Comisión debería abordar el crucial aspecto de la asunción del mismo por parte del país beneficiario, a través de estrategias específicas en todos los ámbitos de gestión y ejecución, en particular las licitaciones.

¿En qué medida el seguimiento y la evaluación resultaron eficaces para identificar carencias y difundir información? ¿Emprendía a continuación la Comisión acciones a su debido tiempo?

70. El seguimiento y la evaluación fueron satisfactorios en parte, pero de calidad desigual. Los procedimientos de seguimiento diferían entre las delegaciones y la Agencia Europea de Reconstrucción, aunque a partir de 2005 se aplicó una metodología común. La falta de indicadores adecuados para el proyecto comprometió la eficacia de la supervisión. Se efectuó una evaluación del programa CARDS según lo previsto, aunque el seguimiento de la Comisión se retrasó. Existen diferencias injustificadas entre las delegaciones y la AER en cuanto a la intensidad de las evaluaciones de proyecto y de sector y a la difusión de los resultados de los procesos de seguimiento y evaluación.

Recomendación nº 4

Los procesos de seguimiento y evaluación deberían armonizarse, entre otras cosas ampliando a las delegaciones la práctica de la AER de evaluar proyectos y sectores concretos y publicar los resultados y las lecciones extraídas.

La Comisión debería proceder inmediatamente al seguimiento de las evaluaciones.

El presente informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión del día 28 de junio de 2007.

Por el Tribunal de Cuentas

Hubert WEBER

Presidente

ANEXO

PROYECTOS CARDS FISCALIZADOS (33 en total)

		Programa anual	Fecha de firma	Sector	EUR
ALBANIA					
1	Fondo de desarrollo de comunidades locales	2002	10/2003	Desarrollo regional	7 400 000
2	EURALIUS — Misión de asistencia europea al sistema judicial albanés	2002	05/2005	Poder judicial y policía	4 498 686
3	PAMECA II — Misión de Asistencia Policial de la Comunidad Europea a Albania	2004	12/2004	Poder judicial y policía	3 800 000
4	Tribunales de apelación de Korça y Vlora	2003	05/2005	Poder judicial y policía	1 630 395
5	ASYCUDA II — Asistencia y formación técnicas	2002	04/2005	Poder judicial y policía	399 815
Total					17 751 366
BOSNIA Y HERZEGOVINA					
1	Construcción del paso fronterizo de Karakaj	2001	02/2004	Gestión integrada de las fronteras	3 427 967
2	Asistencia técnica al establecimiento del espacio económico único II	2002	04/2003	Desarrollo económico	1 939 802
3	Fiscalización funcional y financiera básica de las instituciones de BA	2001	04/2003	Administración pública	146 513
4	Formación de fiscales de BA en los nuevos códigos de enjuiciamiento penal	2002	04/2003	Poder judicial y policía	146 255
5	Evaluación, diseño y supervisión del bloqueo de pasos fronterizos ilegales hacia Croacia	2001	04/2003	Gestión integrada de las fronteras	144 900
6	Reconstrucción parcial de la fortaleza de Travnik para el turismo educativo (en el marco de EU-RED)	2002	12/2004	Desarrollo regional	57 433
Total					5 862 870
CROACIA					
1	Modernización de la vigilancia de las fronteras del Estado	2004	05/2005	Gestión integrada de las fronteras	5 000 000
2	Apoyo a la reforma del catastro y del registro de la propiedad	2002	05/2003	Desarrollo económico	5 000 000
3	Registro de ámbito marítimo	2003	02/2004	Desarrollo económico	2 000 000
4	Productos agrícolas y alimentarios	2002	03/2005	Agricultura	1 749 864
5	Apoyo al sistema judicial croata. Asistencia a la reforma de los tribunales	2002	02/2004	Poder judicial y policía	1 000 000
6	Suministro de equipo para el sistema de inteligencia criminal	2002	12/2004	Poder judicial y policía	248 944
7	Biblioteca móvil de la ciudad de Zadar	2002	07/2005	Estabilización democrática	238 630
Total					15 237 438
ANTIGUA REPÚBLICA YUGOSLAVA DE MACEDONIA					
1	Buen autogobierno local. Construcción de carreteras locales en 9 términos municipales	2004	11/2004	Desarrollo regional	3 474 623
2	Suministro de vehículos para la policía de fronteras — lote 1	2003	10/2004	Gestión integrada de las fronteras	2 486 726
3	Desarrollo de capacidad operativa para la lucha contra el blanqueo de dinero	2002	09/2004	Poder judicial y policía	700 000
4	Desarrollo de la capacidad administrativa de los tribunales	2003	09/2004	Poder judicial y policía	148 495
5	Asistencia técnica a la ejecución de la gestión integrada de fronteras	2002	11/2004	Gestión integrada de las fronteras	55 540
Total					6 865 384

KOSOVO					
1	Reforma de la administración pública — Desarrollo municipal e infraestructura social, asistencia técnica	2003	12/2004	Desarrollo económico	11 200 000
2	Programa de derechos de las minorías y retorno — Programa de reintegración en el término municipal de Prizren (Prizren 615 000 EUR)	2004	08/2004	Refugiados y PDI	5 000 000
3	Apoyo institucional al Ministerio de Comercio e Industria	2003	04/2004	Desarrollo económico	2 235 760
Total					18 435 760
SERBIA					
1	Reforma en profundidad de la unidad A5 de la central eléctrica Nikola Tesla (convenio de subvención)	2003	12/2003	Energía	42 721 021
2	Apoyo a la estrategia nacional de cierre de los centros colectivos en Serbia	2004	12/2004	Refugiados y PDI	4 443 000
3	Refuerzo de la gestión de calidad, las capacidades y las infraestructuras del Estado de Serbia y Montenegro	2003	12/2003	Reforma de la administración pública	3 559 520
4	Asistencia en la formación de un mercado de la electricidad en Serbia	2004	01/2005	Energía	2 723 637
5	Auditoría interna y control financiero interno público, fase 2	2003	04/2005	Reforma de la administración pública	1 870 680
6	Asistencia a la Oficina de Integración Europea	2002	04/2002	Reforma de la administración pública	1 500 000
7	Apoyo a las iniciativas transfronterizas y a los PDI de Kosovo	2004	08/2004	Refugiados y PDI	449 983
Total					57 267 841
TOTAL GENERAL					121 420 659

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

I. *Introducción a las respuestas de la Comisión*

Los Balcanes Occidentales fueron asolados por una guerra que terminó a finales de los años noventa. En un primer momento tras el conflicto, la Unión Europea brindó a los países de la región una ayuda de emergencia concedida en virtud de un instrumento jurídico adoptado en 1996. Posteriormente, ofreció una ayuda a la reconstrucción, en forma de consolidación institucional y de inversión, que requería un mayor grado de asunción por los países beneficiarios, en la medida en que la situación política y económica lo permitieran.

El proceso de estabilización y asociación iniciado en 2000 condujo a la adopción del programa comunitario de asistencia a la reconstrucción, desarrollo y estabilización (CARDS) y de otras medidas. Los países fueron superando el conflicto y el sistema cambió de diversas maneras, evolución que, tal como pone de manifiesto el Informe, queda reflejada en la ejecución de los programas.

III. Los Programas Indicativos Plurianuales (PIP) de los países de los Balcanes Occidentales incluyen referencias a las prioridades de la Asociación Europea, que obviamente guiaron la programación.

IV. Gracias a la unificación de las bases jurídicas y a la aplicación del Reglamento CARDS, el suministro de la ayuda a los países de los Balcanes Occidentales mejoró considerablemente.

V. El Reglamento CARDS no establece responsabilidades concretas de los países beneficiarios. Por consiguiente, la mayor parte del programa CARDS fue gestionada de forma centralizada por la Comisión o por la Agencia Europea de Reconstrucción (AER). En la medida de lo posible, las responsabilidades de la gestión fueron evolucionando para poder asociar estrechamente a los beneficiarios a la programación de las actividades, la evaluación de las licitaciones, y el seguimiento y la evaluación.

VI. Dado que la Comisión y la AER son dos entidades distintas, sus métodos de seguimiento y evaluación difieren. Sin embargo, en el Instrumento de Preadhesión (IPA), se empleará el mismo método en todos los países.

VII. Los países de los Balcanes Occidentales se encontraban, y se siguen encontrando, en fases distintas de transición y desarrollo. En Serbia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Kosovo, la ayuda se centró inicialmente en las necesidades más urgentes, mientras que en Croacia la labor estaba destinada a incrementar la capacidad administrativa.

VIII. En el marco del IPA, la orientación estratégica se mejorará gracias a la elaboración de un documento de planificación indicativa plurianual, que recogerá los ámbitos principales de intervención en cada país beneficiario y permitirá coordinar la ayuda prestada en los distintos componentes del IPA.

La existencia de una base jurídica única y el sistema de tres años renovables de la planificación financiera contemplado en el IPA ofrecen mayor flexibilidad que los instrumentos anteriores y permiten que la Comisión tome más en consideración la capacidad de absorción.

Se trata de que todos los beneficiarios gestionen los fondos de la CE de manera descentralizada, lo cual favorecería considerablemente la asunción por parte de los países beneficiarios. Por ese motivo, en los países que sean candidatos potenciales también se desarrollará una estrategia en favor de la gestión descentralizada, para que puedan ir aceptando la responsabilidad y asumiendo el proceso de ejecución.

OBSERVACIONES

15. La rápida evolución de la situación en los Balcanes Occidentales hizo necesario encontrar el equilibrio adecuado en la programación estratégica. Si los marcos estratégicos nacionales (CSP) hubieran sido demasiado específicos, probablemente habrían resultado menos útiles a efectos de la programación estratégica.

Los CSP fueron objeto de evaluaciones periódicas, entre otras cosas, de cara a las Asociaciones, para valorar si la evolución de la situación en el país justificaba una revisión de la estrategia.

16. Los PIP de los países de los Balcanes Occidentales incluyen referencias explícitas a las prioridades de la Asociación Europea, que obviamente guiaron la programación.

17. Las observaciones del Comité de gestión del CARDS se tuvieron presentes a la hora de ultimar los documentos.

18. Diversos documentos de programación (PIP, Asociaciones Europeas y programas anuales anteriores) recogían análisis sectoriales. Los programas se planificaron y aplicaron en estrecha colaboración con los Gobiernos de los países beneficiarios y los donantes, en particular los Estados miembros de la UE, y reflejaban las prioridades de la Asociación Europea, tal como figuraban en el PIP. Los programas anuales se fundan en las fases anteriores de la ayuda de la CE a los países beneficiarios.

19. La Comisión está de acuerdo en que es preciso desarrollar un método más claro para valorar y seleccionar los proyectos.

Recuadro 1 — Ejemplos de proyectos no ejecutados

Caso 1: Falta de apoyo político a la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) Serbia

Se han producido algunos cambios desde que se realizó la auditoría. En noviembre de 2005 se adoptó una ley con vistas a la instauración de la EFS y ya se está constituyendo el cuerpo de la institución.

Caso 2: La misión de asistencia policial de la Comisión Europea a Albania

Habida cuenta del contexto caracterizado por la rápida evolución de la situación en Albania y el considerable desfase temporal entre la programación y la ejecución, en ocasiones, los proyectos previstos en un principio fueron reorientados para atender mejor a las necesidades del beneficiario y coordinar las actividades con otros donantes, lo cual explica que en algunos casos las medidas adoptadas y los resultados obtenidos no se ajustaran plenamente a la ficha de proyecto.

21. Desde principios de 2002, tanto las autoridades nacionales de los países beneficiarios como la Comisión fomentaron la evolución hacia proyectos y programas que hicieran mayor hincapié en la consolidación institucional. Sin embargo, dado que los países beneficiarios se estaban recuperando de la guerra y los años de subinversión, algunas zonas de la región seguían acusando una profunda necesidad de inversión en infraestructuras de carreteras, transportes y energía.

22. Por lo que se refiere a la consolidación institucional [establecimiento de instituciones democráticas, reforma de la administración pública (función pública, capacidad administrativa, gestión presupuestaria y fiscal, etc.), reforma de las administraciones locales, consolidación del Estado de Derecho mediante reformas judiciales y policiales, etc.], la Comisión había previsto las dotaciones sectoriales en los documentos de estrategia como los PIP. Si bien, a partir de 2002, los programas de la Agencia se fueron centrando cada vez más en la consolidación institucional.

24. En un primer momento, la labor de la AER se centró en la prestación de ayuda de emergencia y el restablecimiento de los servicios básicos. Así fue sobre todo tras los conflictos en Kosovo y Serbia y, en cierta medida, en la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

Esa rápida intervención favoreció la evolución hacia al proceso ulterior de reforma.

25. Hasta hace poco, la administración en la Antigua República Yugoslava de Macedonia no estaba preparada para asumir una iniciativa de hermanamiento. De hecho, para celebrar contratos de hermanamiento con la Antigua República Yugoslava de Macedonia, la AER necesitaba a la administración destinataria para elaborar las fichas de hermanamiento. Dado que los Ministerios implicados carecían de capacidad administrativa para preparar la documentación necesaria, el paso de la asistencia técnica tradicional al hermanamiento llevó más tiempo que en otros países candidatos.

Conforme al mandato político de la agenda de Salónica de junio de 2003, los hermanamientos se incorporaron cada vez más a la labor de la Agencia. Entre tanto, la Comisión facilitó activamente conocimientos técnicos y formación a los administradores de los programas de la Agencia.

Recuadro 2 — Reorientar un proyecto de consolidación de las instituciones — Gestión integrada de las fronteras en la Antigua República Yugoslava de Macedonia

Los objetivos del proyecto eran los siguientes: instaurar un servicio de policía de fronteras y transferir las responsabilidades operativas con arreglo a los objetivos estratégicos de la gestión integrada de las fronteras.

Los fondos asignados se destinaron, efectivamente, a la compra de vehículos para la policía de fronteras. La evolución de la situación entre la redacción de la ficha y la ejecución del proyecto hizo necesario revisar las prioridades:

- se llevó a cabo un proyecto de reforma de la policía que recogía los procedimientos de contratación de personal,
- la asistencia de la OSCE incluyó la formación de la policía de fronteras,
- el equipo de detección de documentos falsificados, que en el momento de la ejecución todavía no estaba plenamente en funcionamiento, fue suministrado en el marco de un proyecto Phare 2000 anterior, de manera que no procedía proporcionar más material de ese mismo tipo.

Las autoridades nacionales crearon con fondos nacionales el servicio de policía de fronteras y transfirieron las responsabilidades operativas del Ministerio de Defensa al Ministerio de Interior conforme a la estrategia de gestión integrada de las fronteras. Sin embargo, el servicio recientemente creado carecía por completo de equipo operativo y no podía cumplir con sus responsabilidades operativas.

Habida cuenta de todo lo anterior, se consideró apropiado financiar la adquisición de vehículos.

36.

- a) El programa de acción regional anual 2002-2003 incluía un proyecto de gestión integrada de las fronteras, que se gestionaba a escala regional desde la sede de la Comisión en Bruselas.
- b) Se consideró más eficiente gestionar a nivel nacional la mayor parte de los programas de retorno de los refugiados.
- c) Los programas regionales se planifican en la sede de la Comisión con las delegaciones y las administraciones de los países beneficiarios.
37. a) La Comisión valoró positivamente la capacidad del fondo albanés de desarrollo con arreglo al Reglamento financiero aplicable en 2002, cuando se inició la acción.

39. El Convenio de Financiación de CARDS 2001 para Albania se firmó en marzo de 2002 y la desconcentración del programa CARDS empezó posteriormente. Los programas anuales CARDS 2001 y 2002 no pudieron empezar a aplicarse hasta 2003, por lo que su ejecución se aceleró a partir de 2004.

Efectivamente, en Croacia, los programas 2001 y 2002 se aplicaron de forma simultánea, si bien, por norma general, hay un período de tres años de ejecución simultánea de dos programas consecutivos.

Recuadro 4 — Capacidad administrativa nacional al límite de sus posibilidades en Albania

La concentración de los proyectos en el sector de justicia e interior era fiel reflejo de las necesidades identificadas y del fuerte carácter prioritario que la UE y los demás donantes conceden a dicho sector.

Se trataba del primer proyecto de ese tipo. Al igual que en cualquier país, en la estructura del sistema judicial de Albania interviene numerosos socios de proyecto e instituciones beneficiarias. Además, su incidencia depende en gran medida de la voluntad política de los beneficiarios de seguir las recomendaciones del equipo a cargo del proyecto. En este contexto, la inestabilidad política de Albania afectó a la aplicación del proyecto. El informe de evaluación publicado en abril de 2007 también señaló que el diseño del proyecto era muy ambicioso.

40. Si bien es cierto que la existencia de numerosos y variados beneficiarios, incluso en un sector concreto, aumenta la dificultad, no necesariamente reduce la incidencia de los proyectos.

Recuadro 5 — Ayuda al sistema judicial croata

El proyecto CARDS 2002 estaba sujeto a dos condiciones: i) que hubiera una estrategia de reforma del poder judicial, y ii) que la ejecución del proyecto judicial de CARDS 2001 estuviera bien avanzada.

En el momento en que iba a comenzar el proyecto, el diálogo político y la preparación de la estrategia de reforma del poder judicial estaban suficientemente avanzados para justificar el inicio de la ejecución.

44. Aunque, tal como señala el Tribunal, el Reglamento del Consejo no define ninguna responsabilidad específica de los países beneficiarios, en la medida de lo posible, la Comisión fue traspasando cada vez más responsabilidades de gestión a los países beneficiarios. Esa evolución de las responsabilidades de gestión permitió asociar estrechamente a los beneficiarios a la programación de las actividades, la evaluación de las licitaciones y el seguimiento y la evaluación. En la actualidad, Croacia ya gestiona una parte del programa CARDS conforme al sistema de gestión descentralizada.

46. Si bien es cierto que el fomento de la implicación de los beneficiarios suele constituir una forma clara de incrementar la eficacia de la ayuda de la UE, la participación de los beneficiarios en la programación y la ejecución resulta mucho más difícil de conseguir en un sistema de gestión centralizada que en uno de gestión descentralizada.

48. Siempre que fue posible, la Comisión fomentó, en el marco definido por el Reglamento CARDS, la responsabilidad de los países beneficiarios habida cuenta de las capacidades de cada uno de ellos.

49. En la mayor parte de los países beneficiarios, la situación de la hacienda pública local era tan difícil que no pudieron destinarse fondos a la cofinanciación de los proyectos.

52. La Comisión organizó una formación local sobre los procedimientos de contratación destinada a las autoridades nacionales.

54. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda se firmó en 2005, de manera que, en el momento en que se llevó a cabo la auditoría, los principios que propugnaba no podían haber tenido una incidencia significativa en la gestión de CARDS.

En Croacia, la Comisión tomó la iniciativa de instaurar en 2000 el mecanismo de coordinación de los donantes de la UE. Lamentablemente, el enérgico fomento de la asunción del proceso de coordinación por parte de las autoridades croatas (administración del CNA) no resultó muy eficaz.

La Agencia mantuvo una estrecha coordinación con otros donantes presentes en la región, concretamente en el marco de las reuniones de coordinación que se celebraban periódicamente en los centros operativos de las Agencias. Además, los beneficiarios desempeñan un papel cada vez más importante en dichas reuniones.

59. Si bien es cierto que las evaluaciones sistemáticas de los proyectos CARDS realizadas por las delegaciones podrían mejorarse, la realización de evaluaciones independientes compete a la sede y a la AER, y no a las delegaciones.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

61. La ayuda prestada en el marco de CARDS a los países de los Balcanes Occidentales y especialmente a Kosovo tuvo que centrarse en atender a las necesidades acuciantes, como el suministro de agua potable, la calefacción y la reconstrucción de viviendas y carreteras.

No obstante, a partir de 2002, la ayuda fue centrándose cada vez más en la labor de reforma y, por ende, también en la consolidación institucional en el marco de CARDS.

62. La orientación estratégica de la Comisión se formuló en los documentos relativos a las Asociaciones Europeas y estaba fundada en los análisis de las necesidades recogidos en los informes intermedios anuales.

63. Habida cuenta de la rápida evolución de la situación en los Balcanes Occidentales, las directrices de los marcos estratégicos nacionales no podían formularse de otro modo. Además, dichos marcos fueron objeto de evaluaciones periódicas de cara a las Asociaciones, para valorar si la evolución de la situación en el país justificaba una revisión de la estrategia.

64. Los países en los que trabajó la AER después de 2000 estaban saliendo de una situación de guerra. Con arreglo a los programas de la CE, la labor se centró en un primer momento en la prestación de ayuda de emergencia y el restablecimiento de los servicios básicos.

Gracias a esa rápida intervención, el proceso de reforma pudo avanzar y la ayuda evolucionó hacia la consolidación institucional. Cabe señalar que los hermanamientos no constituyen en sí un signo de progreso.

Antes de 2004, muchas de las condiciones necesarias para la instauración óptima de hermanamientos no se cumplían, si bien la situación ha cambiado desde entonces y ahora se recurre con frecuencia a ellos. En 2007, la mayor parte de los hermanamientos se celebran en los países en que la AER gestiona la ayuda.

Recomendación nº 1

La orientación estratégica del IPA se establece en los documentos de planificación indicativa plurianual (DPIP) de cada país y en un DPIP multibeneficiarios. Los documentos de cada país incluyen

una evaluación consolidada de los desafíos, las necesidades y la importancia relativa de las prioridades en la ayuda, y una descripción de la forma en que dicha evaluación se traduce en opciones estratégicas para cada componente del IPA. Los DPIP contemplan asimismo los principales ámbitos de intervención en cada componente, los resultados previstos y las dotaciones financieras indicativas. De ese modo, la dimensión estratégica de la ejecución se verá significativamente consolidada en el marco del IPA.

65. Se decidió combinar varios enfoques de gestión para garantizar el suministro rápido de la ayuda, habida cuenta de las deficiencias de las administraciones nacionales. En ese contexto, resultó imposible maximizar los beneficios de la ayuda en todas las circunstancias.

67. En muchos casos, los beneficiarios reaccionaron adecuadamente al despliegue y evolución ágiles de la ayuda. Sin embargo, no siempre se daban todos los elementos necesarios para garantizar una absorción satisfactoria de la misma.

Recomendación nº 2

El objetivo del IPA consiste en proporcionar una ayuda específica y eficaz a todos los países beneficiarios; de ahí que, pese al continuo afán por suministrar la ayuda con rapidez, el Reglamento de la Comisión relativo al IPA contemple la evolución progresiva hacia la descentralización.

La capacidad de absorción es uno de los criterios de la asignación de fondos a los países beneficiarios en el marco financiero indicativo plurianual (MFIP).

68. Desde 2000, la asunción por parte de los países beneficiarios ha ido aumentando de forma patente y considerable por lo que se refiere a la coordinación, la contribución y la capacidad técnica.

El grado de asunción en cada país beneficiario fue el reflejo de las tradiciones, las capacidades, la historia y las exigencias y necesidades propias de cada uno de ellos.

69. En los últimos seis años, la asunción por parte de los países beneficiarios ha ido aumentando de forma patente y considerable por lo que se refiere a la coordinación, la contribución y la capacidad técnica.

Esta evolución positiva queda patente de diversas formas: la programación mediante el debate, el seguimiento y la evaluación, y la creciente coordinación de los donantes.

Recomendación nº 3

En el marco del IPA, se hará gran hincapié en la asunción de todo el proceso de ejecución por el país beneficiario.

Así pues, se optará por la gestión descentralizada siempre que sea posible, para lo cual se requerirán estructuras y sistemas específicos, que el país beneficiario deberá instaurar. El IPA contempla condiciones y requisitos más estrictos para la atribución de competencias de gestión al país beneficiario por parte de la Comisión.

Por último, con objeto de garantizar la asunción por las autoridades nacionales, la Comisión adoptará los programas nacionales sobre la base de propuestas de proyectos presentadas por los países beneficiarios.

70. Dado que la Comisión y la AER son dos entidades distintas, sus métodos de seguimiento y evaluación difieren. Sin embargo, en el marco del IPA, se empleará el mismo método en todos los países, puesto que la AER irá dejando de intervenir de aquí al 31 de diciembre de 2008.

Recomendación nº 4

La Comisión tiene previsto revisar las prácticas en materia de evaluación; entre tanto, ha establecido unas prácticas armonizadas para las delegaciones, recogidas en la guía de autoevaluación, que incluyen medidas relativas a la divulgación de los resultados y a las lecciones extraídas. Esa autoevaluación de los proyectos complementará la evaluación independiente de los programas realizada por la unidad responsable.

Se ha instaurado un sistema de seguimiento sistemático de las evaluaciones, que incluye la organización de una sesión informativa en el mes siguiente a la divulgación de los informes sectoriales de evaluación y la posterior difusión de un cuadro de seguimiento por operaciones en relación con las recomendaciones. Además, las disposiciones relativas al seguimiento de las recomendaciones formuladas a raíz de la evaluación requieren la presentación, un año después, de informes operativos sobre las medidas adoptadas. La Comisión estudia el alcance de dichas medidas.