

TRIBUNAL DE
CUENTAS EUROPEO

Informe Especial nº 12

2009

ISSN 1831-0842

LA EFICACIA DE LOS PROYECTOS
DE LA COMISIÓN EN EL ÁMBITO
DE JUSTICIA Y ASUNTOS DE
INTERIOR DE LOS BALCANES
OCCIDENTALES



ES



Informe Especial nº 12 // 2009

LA EFICACIA DE LOS PROYECTOS DE LA COMISIÓN EN EL ÁMBITO DE JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR DE LOS BALCANES OCCIDENTALES

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

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-45410
Fax +352 4398-46410
E-mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Informe Especial nº 12 // 2009

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

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica.
Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2009

ISBN 978-92-9207-455-5
doi:10.2865/80453

© Comunidades Europeas, 2009
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

ÍNDICE

Apartados

ABREVIATURAS

I-V **RESUMEN**

1-5 **INTRODUCCIÓN**

6-10 **ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN**

11-55 **OBSERVACIONES**

11-28 **EL APOYO COMUNITARIO A LAS INVERSIONES LOGRÓ SUS OBJETIVOS EN LA MAYORÍA DE LOS CASOS, PERO LA SOSTENIBILIDAD ES INCIERTA**

12-15 NECESIDAD REAL DE INVERSIONES DEBIDO A LAS NORMAS DE LA UE Y A UNA INFRAESTRUCTURA DETERIORADA
16-19 RESULTADOS DIVERSOS EN UNA CATEGORÍA IMPORTANTE DE PROYECTOS DE INVERSIÓN:

20-23 ARMONIZACIÓN DE LAS PRIORIDADES COMUNITARIAS Y NACIONALES COMO CONDICIÓN PREVIA NECESARIA PARA EL ÉXITO

24-26 INSEGURIDAD DEL IMPACTO Y DE LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN
27-28 LAS INVERSIONES NO RESPONDÍAN A LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES NECESARIAS

29-49 **LAS NECESIDADES EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL SON SIGNIFICATIVAS PERO LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA SÓLO LOGRÓ AVANCES LIMITADOS**

30-35 GESTIÓN DEL CAMBIO Y DESARROLLO INSTITUCIONAL LIMITADOS E INSUFICIENTEMENTE MEDIDOS

36-39 LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL PELIGRA DEBIDO

A LA ROTACIÓN DE PERSONAL CLAVE Y A LA CORRUPCIÓN

40-45 FORMACIÓN – MÁS REALIZACIONES QUE RESULTADOS

46-49 LA APROPIACIÓN A NIVEL LOCAL ES UN FACTOR DE ÉXITO CLAVE

PARA EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO

50-55 **ENFOQUES DE GESTIÓN Y COORDINACIÓN DE LOS DONANTES**

51-52 NO SE CONSTATARON DIFERENCIAS SIGNIFICATIVAS ENTRE LOS DISTINTOS ENFOQUES DE GESTIÓN

53-55 NO MEJORÓ LA COORDINACIÓN DE LOS DONANTES DIRIGIDA POR LOS BENEFICIARIOS

56-58 **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

ANEXO I — PROYECTOS CARDS FISCALIZADOS DEL ÁMBITO DE JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR Y VALORACIÓN DE SU EFICACIA

ANEXO II — METODOLOGÍA Y MUESTRA DE AUDITORÍA

ANEXO III — TOTAL DE FONDOS ASIGNADOS DURANTE EL PERIODO 2006-2008, 4 240 MILLIONES DE EUROS POR FUENTE

ANEXO IV — ÍNDICE DE LA PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN — LOS BALCANES OCCIDENTALES

ANEXO V — ESTRUCTURA DE GESTIÓN DE LA COMISIÓN EN LOS BALCANES OCCIDENTALES

ANEXO VI — TOTAL DE SUBVENCIONES Y PRÉSTAMOS DURANTE EL PERIODO 2006-2008, 10 488 MILLIONES DE EUROS, POR FUENTE

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

ABREVIATURAS

AER: Agencia Europea de Reconstrucción

BEI: Banco Europeo de Inversiones

BERD: Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo

CARDS: Asistencia comunitaria para la reconstrucción, el desarrollo y la estabilización

DG ELARG: Dirección General de Ampliación

EUPOL-Proxima: Misión de Policía de la Unión Europea en la Antigua República Yugoslava de Macedonia

IE: Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo

JAI: Justicia y Asuntos de Interior

PAMECA: Misión de asistencia técnica a la Policía de Albania

RCSNU: Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

UE: Unión Europea

RESUMEN

I.

La Unión Europea tiene un interés estratégico en instaurar la democracia, la seguridad y la estabilidad duradera en los Balcanes occidentales, una región que ha sufrido inseguridad y violencia en el pasado y cuya situación política y económica continúa siendo frágil. Ello explica que el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) sea de gran importancia para la UE. El incentivo de ingresar en la UE ha contribuido a hacer de ésta el interlocutor externo de mayor envergadura e influencia en la región. Entre 2001 y 2006, la Comisión destinó casi 500 millones de euros a los proyectos de Justicia y Asuntos de Interior en los Balcanes occidentales, con el objeto de armonizar las normas de los países de esta región con las de la UE mediante estructuras administrativas, judiciales y policiales adecuadas.

II.

La fiscalización del Tribunal ha evaluado en qué medida:

- se han identificado correctamente las necesidades en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior y los proyectos han respondido a estas necesidades;
- se han llevado a cabo las realizaciones previstas y los resultados esperados se han logrado y son sostenibles.

III.

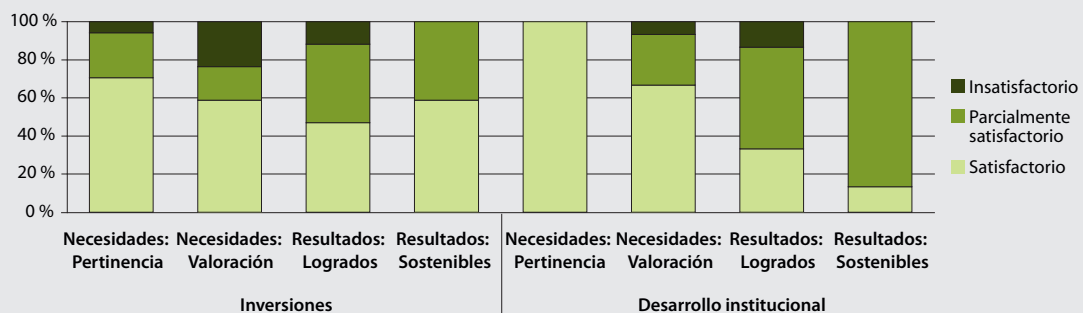
La fiscalización del Tribunal abarcó tanto los proyectos de inversión como los de desarrollo institucional en las cuatro secciones del ámbito de Justicia y Asuntos de Interior que figuran a continuación: asilo y migración, gestión integrada de fronteras, poder judicial y policía. El Tribunal constató que¹:

- a diferencia de los anteriores programas de adhesión, la Comisión ha dado prioridad al ámbito de Justicia y Asuntos de Interior y ha intentado abordar las reformas estructurales importantes en una fase más temprana del proceso de ampliación;
- en el contexto de una situación política y organizativa difícil, la gestión de la Comisión en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior ha sido en gran medida eficaz; con todo, el Tribunal observó algunas deficiencias, en particular desde el punto de vista del carácter sostenible de los resultados;
- los análisis de las necesidades eran a veces inapropiados y faltaba coordinación entre los donantes;

¹ En el *gráfico 1* se muestra el resumen de los proyectos.

GRÁFICO 1

RESUMEN DE LAS CONSTATAIONES DE LOS PROYECTOS AUDITADOS



RESUMEN

- d) aunque no todos los proyectos de inversiones obtuvieron resultados plenamente satisfactorios y la sostenibilidad es frágil, las ayudas a las inversiones financiadas por la Comisión contribuyeron de forma pertinente y útil a la creación de infraestructuras e instituciones nacionales;
 - e) por otra parte, los proyectos de desarrollo institucional sólo tuvieron unos resultados parcialmente satisfactorios y con pocas probabilidades de sostenibilidad, debido a la persistente debilidad política y a la falta de compromiso (apropiación) por parte de los beneficiarios, ya que la mayor parte de las iniciativas de reforma no proceden de la propia región sino de la Comisión Europea o de terceras partes;
 - f) no se registraron diferencias significativas entre el nivel de logros obtenidos por los proyectos gestionados por las delegaciones y los gestionados por la Agencia Europea de Reconstrucción.
- b) los proyectos de inversión fueran más acordes con los proyectos de desarrollo institucional;
 - c) todos los donantes activos en la región, incluida la Comisión como donante principal, estuvieran mejor coordinados entre sí (por ejemplo, un donante podría financiar o cofinanciar un proyecto concebido por otro);
 - d) la comunidad de donantes se replantea el proceso de adjudicación de contratos de equipamiento. En su caso cabría sopesar la posibilidad de una bolsa de inversiones conjunta que fuera gestionada por los países receptores.

V.

Podría mejorarse la sostenibilidad de los proyectos si:

IV.

Basándose en las presentes observaciones, el Tribunal efectúa una serie de recomendaciones que podrían ayudar a la Comisión a prestar una ayuda más eficiente y eficaz. Los resultados de los proyectos podrían mejorarse si:

- a) en la concepción de los proyectos de Justicia y Asuntos de Interior, la ayuda comunitaria respetara los objetivos de los programas anuales (por ejemplo, los futuros puestos fronterizos conjuntos deberían ser prioritarios, ya que reforzarían la cooperación regional);
- a) aumentara la participación de los beneficiarios;
- b) no se pusiera en marcha ningún proyecto sin un plan de mantenimiento;
- c) la Comisión supervisara más estrechamente la distribución del equipamiento e infraestructuras de financiación comunitaria y evaluara su uso;
- d) la prestación de asistencia técnica se viera complementada por un impulso activo del cambio institucional.

INTRODUCCIÓN

1. La ampliación responde a los intereses estratégicos de la Unión Europea en materia de estabilidad, seguridad y prevención de conflictos. El programa de ampliación actual cubre los países de los Balcanes occidentales, que tienen ante sí la perspectiva de convertirse en miembros de la UE una vez que cumplan las condiciones necesarias.

² CARDS es el acrónimo de «Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation» (Asistencia comunitaria para la reconstrucción, el desarrollo y la estabilización) y abarca el período comprendido entre 2000 y 2006.
2. El ámbito que abarca la fiscalización, Justicia y Asuntos de Interior (JAI) en los países de los Balcanes occidentales, reviste gran importancia política y es uno de los ámbitos más destacados de la cooperación entre la Unión Europea y estos países. Puede dividirse en los cuatro sectores siguientes: migración y asilo, gestión integrada de fronteras, poder judicial y policía. El valor de los contratos relativos al ámbito de Justicia y Asuntos de Interior en virtud del programa de la Comisión para los Balcanes occidentales (CARDS²) se eleva a unos 470 millones de euros para el período comprendido entre 2001 y 2006³.

³ Lo que supone un 10 % aproximado del presupuesto total de CARDS. La mayoría de los gastos de este programa se efectuó durante los primeros años de su existencia con el fin de responder a las necesidades más urgentes de la población de los Balcanes occidentales tras el conflicto.
3. Previamente al inicio de la fiscalización se identificaron los principales riesgos de gestión financiera que figuran a continuación:
 - a) los proyectos de Justicia y Asuntos de Interior se ejecutan en un entorno político y económico frágil, lo que significa que la ayuda de la Comisión podría no alcanzar los objetivos previstos en la política y no resultar sostenible;
 - b) el papel del país receptor y de los beneficiarios finales reviste una importancia fundamental para el éxito de los proyectos porque las facultades de la Comisión para fortalecer la competencia, la profesionalidad y la independencia de las instituciones de Justicia y Asuntos de Interior son limitadas;
 - c) la Comunidad se encuentra bajo presión para obtener unos porcentajes elevados de contratación, lo que puede llevar a no tener en cuenta las limitaciones presupuestarias, de procedimiento y políticas de los receptores y beneficiarios. Esta situación puede perjudicar la eficacia de las realizaciones, en especial cuando se trata de mejorar las capacidades administrativas;
 - d) partiendo de la experiencia anterior cabe decir que el respeto de los criterios relativos a Justicia y Asuntos de Interior es uno de los problemas más difíciles de resolver, si no el más difícil, de la ampliación⁴.

⁴ Con respecto a la última ampliación de 2007, Bulgaria y Rumanía aún deben avanzar en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior. La UE decidió establecer un mecanismo especial de cooperación y verificación para ayudar a los Estados miembros más recientes a resolver las insuficiencias pendientes.

4. Los objetivos de los programas de la Comisión eran los siguientes:

- a) fortalecer el Estado de derecho, los derechos humanos y las relaciones con la sociedad civil;
- b) contribuir a la reforma judicial y a la armonización de la legislación nacional con la legislación comunitaria;
- c) reformar la policía en general, y más concretamente la policía de fronteras, y garantizar el orden público;
- d) luchar contra la corrupción, la migración ilegal, la delincuencia organizada y el terrorismo;
- e) facilitar el desarrollo, las relaciones comerciales y el tránsito;
- f) reforzar las capacidades institucionales y operativas, por ejemplo en lo que se refiere a la migración y al asilo, los visados y la gestión integrada de fronteras.

⁵ La asistencia técnica es un recurso utilizado en numerosos proyectos y programas de desarrollo de diferentes tipos y pueden definirse como la contratación de expertos «para la transferencia de conocimientos y capacidades y la creación y el refuerzo de las instituciones». Véase el Informe Especial nº 6/2007 sobre la eficacia de la asistencia técnica en el contexto del desarrollo de capacidades (DO C 312 de 21.12.2007, p. 3).

⁶ Puesto en marcha en 1998 para la ayuda de preadhesión, el «hermanamiento» proporciona el marco para permitir que la administración y las organizaciones semipúblicas de los países receptores trabajen con sus homólogos en los Estados miembros.

5. La contribución comunitaria en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior tiene lugar mediante la financiación de inversiones en infraestructuras y equipamiento o a través de proyectos de desarrollo institucional. Las inversiones consisten en contratos de obras o de suministro. El desarrollo institucional por la vía de la asistencia técnica⁵ o el hermanamiento⁶ permite establecer disposiciones y normas básicas para el servicio público, como por ejemplo leyes y estrategias, así como la formación requerida a estos efectos.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

6. La Unión Europea presta su ayuda a los países de los Balcanes occidentales principalmente en forma de programas específicos y asistencia a proyectos. El objetivo de la fiscalización del Tribunal consistió en evaluar la eficacia de los proyectos de la Comisión Europea en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior en esta región. Los trabajos de auditoría abarcaron una muestra de 33 proyectos del ámbito mencionado, de los cuales, 30 eran nacionales y tres regionales, en el contexto de los programas anuales del período 2001-2005⁷. Ambos tipos de asistencia, es decir las inversiones y el desarrollo institucional, estaban representados en la muestra por igual. En el **anexo I** figura la lista de los proyectos fiscalizados junto con los resultados y las constataciones del Tribunal. Los detalles sobre la metodología y la muestra de auditoría se presentan en el **anexo II**.
7. Los objetivos principales de la fiscalización consistían en evaluar en qué medida:
- a) se habían identificado de manera adecuada las necesidades del ámbito de la justicia y los asuntos de interior y los proyectos eran pertinentes con respecto a las necesidades identificadas⁸;
 - b) se habían conseguido las realizaciones previstas y los resultados esperados se habían alcanzado y eran sostenibles⁹.
8. La Comisión recurrió a dos enfoques básicos de gestión en los Balcanes occidentales: la gestión desconcentrada y la gestión centralizada indirecta. En el caso de la gestión desconcentrada, las delegaciones de la Comisión en Albania, Bosnia y Herzegovina y Croacia son responsables de la preparación, la contratación y la ejecución financiera y técnica de los proyectos. La gestión centralizada indirecta se aplicó en la práctica a través de la Agencia Europea de Reconstrucción (AER), gestora de los programas de la Antigua República Yugoslava de Macedonia (Resolución 1244/99 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas), Kosovo, Montenegro y Serbia hasta el final de 2008. El Tribunal examinó si se podía demostrar que uno de los enfoques de gestión fuese más eficaz que el otro en los proyectos de Justicia y Asuntos de Interior¹⁰.

⁷ Según lo establecido en el Reglamento CARDS, el programa anual, elaborado para cada país beneficiario de la asistencia comunitaria, contiene una lista de los proyectos que vayan a financiarse y especifica los importes correspondientes. El comité de gestión, compuesto de representantes de los Estados miembros y presidido por la Comisión, expresa su opinión sobre los créditos anuales.

⁸ La fiscalización evaluó la medida en que los proyectos de justicia y asuntos internos estaban justificados a la luz del alcance y las especificaciones de las necesidades y si se habían sopesado y analizado adecuadamente enfoques alternativos. Además, evaluó si los objetivos eran acordes con las prioridades definidas en la Comisión, el Consejo y los documentos de estrategia nacional.

⁹ La fiscalización evaluó en qué medida el beneficiario utilizó con eficacia la asistencia financiada por la UE (por ejemplo, equipamiento, infraestructura y acciones de formación) y si los resultados de los proyectos eran sostenibles desde el punto de vista financiero y operativo.

¹⁰ Este componente suplementario de la fiscalización se incluyó a petición del Parlamento Europeo. Véase la resolución del Parlamento Europeo de 22 de abril de 2008 con las observaciones que forman parte íntegra de la decisión de aprobación de la gestión con respecto a la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2006 sección III - Comisión.

9. La Comisión Europea constituye el donante financiero más importante en los Balcanes occidentales. Más de la mitad de las subvenciones concedidas a la región proceden del presupuesto comunitario (*anexo III*). En este contexto, la fiscalización examinó cómo el gobierno del país receptor se había beneficiado de la coordinación de donantes.
10. El informe está estructurado en torno a la forma de los proyectos de asistencia, inversión y desarrollo institucional y analiza sus relativas ventajas o inconvenientes. Las cuestiones transversales acerca del enfoque de gestión y la coordinación de los donantes se abordan en una tercera sección.

MAPA DE LOS BALCANES OCCIDENTALES



OBSERVACIONES

EL APOYO COMUNITARIO A LAS INVERSIONES LOGRÓ SUS OBJETIVOS EN LA MAYORÍA DE LOS CASOS, PERO LA SOSTENIBILIDAD ES INCIERTA

11. La presente sección aborda, en primer lugar, la pertinencia de los proyectos de inversión y las evaluaciones de las necesidades en las que se basaban los proyectos. A continuación incluye las constataciones sobre la consecución de resultados y sobre la necesaria armonización de las prioridades comunitarias y nacionales, y prosigue con el tema de la sostenibilidad, dividido en dos partes: la importancia del mantenimiento y la necesidad de contar con capacidades institucionales suficientes para asegurar la sostenibilidad.

¹¹ El surgimiento de seis nuevos Estados a raíz del desmembramiento de la antigua Yugoslavia dio lugar a más de 5 000 kilómetros de nuevas fronteras internacionales en la región que requieren un control apropiado.

NECESIDAD REAL DE INVERSIONES DEBIDO A LAS NORMAS DE LA UE Y A UNA INFRAESTRUCTURA DETERIORADA

12. Ante la escasez de inversiones y los cambios geopolíticos habidos durante años¹¹, las necesidades de inversión en los Balcanes occidentales para conducir las infraestructuras a los niveles de la UE son significativas y, en la mayoría de los casos, superiores a los recursos de los presupuestos nacionales. Los requisitos de las inversiones se derivan de dos factores principales:

RECUADRO 1

EJEMPLOS DE PROYECTOS DE INVERSIÓN ESTRATÉGICOS Y NO ESTRATÉGICOS

Caso 1: Proyecto conforme a los objetivos estratégicos

El sistema penitenciario de Albania no alcanza el nivel requerido por las normas internacionales. Las prisiones y los centros de detención previa están saturados. En el momento de la fiscalización, las cárceles albanesas albergaban 3 049 reclusos, pese a tener capacidad solamente para 1 510, lo que implica una superpoblación del 102 %. En consecuencia, la construcción de la prisión de Fushe Kruja para acoger 312 detenidos podría considerarse clave y una prioridad pertinente.

Caso 2: Proyecto al margen del programa anual

En la Antigua República Yugoslava de Macedonia, la documentación del proyecto de asilo aprobado destinaba un presupuesto de dos millones de euros a actividades de desarrollo institucional como la redacción de la legislación y la formulación de las estrategias y de un plan de acción nacional. Estas acciones no se llevaron a cabo, sino que en su lugar se construyó un centro para solicitantes de asilo.

- a) en el caso de las instituciones completamente nuevas es preciso respetar las normas comunitarias¹². Tales normas, por ejemplo, exigen la existencia de un servicio profesional de control fronterizo, lo que constituye un reto, pues hasta no hace mucho tiempo, las fronteras estaban controladas sobre todo por el ejército¹³. Por añadidura habrá que abrir las nuevas fronteras para legitimar la libre circulación de personas y mercancías, garantizando al mismo tiempo su seguridad y su control;
- b) una infraestructura deteriorada en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior. La infraestructura actual de los Balcanes occidentales es pobre e inadecuada. Por ejemplo, cuando los evaluadores externos¹⁴ visitaron 38 edificios judiciales en Albania en 2004-2005, en general no podían distinguir los jueces de los demandados o los miembros del público o los fiscales; además algunos asuntos se resolvían en los pasillos.

¹² Por ejemplo, en Bosnia y Herzegovina, la policía de fronteras es la más antigua de las instituciones nacionales y, pese a ello, contaba con menos de diez años de vida en 2009.

¹³ En Serbia, por ejemplo, el ejército era quien controlaba las fronteras hasta 2007.

¹⁴ «*Master plan for judicial infrastructure*» (Plan director de infraestructura judicial). Estudio llevado a cabo por consultores externos entre enero de 2004 y abril de 2005.

¹⁵ El Informe Especial nº 5/2007 del Tribunal de Cuentas sobre la gestión del programa CARDS por parte de la Comisión (DO C 285 de 27.11.2007, p. 1) afirmaba en sus conclusiones que la orientación estratégica de la Comisión estaba formulada en términos generales, lo cual resultaba adecuado para la fase de reconstrucción, pero no para lograr los objetivos de consolidación de las instituciones, que son más ambiciosos.

13. La fiscalización permitió observar que en el 70 % aproximado de los casos, los proyectos de inversión en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior se limitaron a los objetivos estratégicos definidos en términos generales¹⁵, es decir, a crear estabilidad y seguridad, así como a reforzar la asociación con la UE. Los proyectos restantes no eran acordes, o sólo en parte, con los objetivos del programa anual (véase el **recuadro 1**).

14. La fiscalización reveló que la asistencia se puso en marcha sin unos estudios de viabilidad adecuados que permitieran definir el alcance y las especificaciones de los proyectos. La realización de estudios constituye una tarea considerable, si se tiene en cuenta que las instituciones beneficiarias no poseían estrategias nacionales bien formuladas o planes de acción para establecer prioridades. De los 17 proyectos de inversiones examinados, únicamente dos estudios se consideraron muy satisfactorios y contenían una descripción previa sobre la importancia del proyecto seleccionado (véase el **recuadro 2**).

RECUADRO 2

EJEMPLO DE ANÁLISIS DE LAS NECESIDADES MUY SATISFACTORIO

La construcción de dos tribunales de apelación en Korça y Vlora (Albania) constituyeron las dos prioridades máximas del «*Master plan for judicial infrastructure*» (Plan director de infraestructura judicial). El estudio analizó la situación y las perspectivas de todos los tribunales de distrito y de apelación de Albania. El plan director estaba bien elaborado y era detallado.

15. Las insuficiencias en la fase de planificación, tanto por parte del país receptor como, en algunos casos, de la Comisión, dieron lugar a una distribución y utilización ineficientes e ineficaces de los equipos financiados con fondos comunitarios (véase el **recuadro 3**).

¹⁶ La estrategia nacional de la gestión integrada de las fronteras se aprobó en Albania en noviembre de 2006, en Bosnia y Herzegovina en julio de 2005, en la Antigua República Yugoslava de Macedonia en octubre de 2005, en Montenegro en febrero de 2006 y en Serbia en enero de 2006.

RESULTADOS DIVERSOS EN UNA CATEGORÍA IMPORTANTE DE PROYECTOS DE INVERSIÓN: GESTIÓN Y SEGURIDAD DE FRONTERAS

16. En la cumbre de Salónica celebrada en junio de 2003 entre la UE y los Balcanes occidentales se destacó que la inseguridad de las fronteras es uno de los obstáculos reales al Estado de derecho y constituye una prioridad esencial para la Unión. La Comisión ha participado intensamente en el sector de la gestión integrada de fronteras, para el que se ha comprometido una parte importante de los fondos destinados al ámbito de Justicia y Asuntos de Interior (37 %). El sector se compone de dos elementos: la gestión, por un lado, y la seguridad de las fronteras, por otro. El Tribunal examinó ocho proyectos de inversión en la gestión integrada de las fronteras, incluida la construcción de diversos pasos fronterizos. Generalmente, los resultados de estas inversiones fueron más satisfactorios cuando iban acompañados de medidas de creación de capacidades institucionales como la elaboración de estrategias nacionales para la gestión integrada de las fronteras¹⁶. Un sistema de gestión de fronteras eficaz necesita un equilibrio entre unas fronteras abiertas y al mismo tiempo seguras¹⁷. Este equilibrio se logró, por ejemplo, en el caso de Serbia (véase el **recuadro 4**).

¹⁷ Cabe señalar que el acervo comunitario de la UE, las normas de Schengen o el código aduanero comunitario no constituyen un modelo universal, «de talla única» para la gestión de fronteras. No obstante, las normas exigen que el sistema sea eficaz y adaptado al riesgo.

RECUADRO 3

EJEMPLOS DE DISTRIBUCIÓN Y UTILIZACIÓN INEFICIENTES E INEFICACES DE LOS EQUIPOS FINANCIADOS CON FONDOS COMUNITARIOS

En la Antigua República Yugoslava de Macedonia, algunas motocicletas financiadas con fondos comunitarios y suministradas a la policía de fronteras en el verano de 2005 apenas se utilizaron en los primeros dieciocho meses debido a que el gobierno no había proporcionado a la policía el material protector necesario como se había acordado. En 2007 los equipos aún estaban incompletos. El gobierno lanzó una licitación para la adquisición de equipamiento complementario en septiembre de 2008 y el contrato debía firmarse en el primer trimestre de 2009.

La apertura de un centro de asilo en el mismo país sufrió también un retraso de un año debido a que el gobierno no había proporcionado el equipamiento necesario.

Los ordenadores suministrados a la policía albanesa todavía permanecían empaquetados en cajas de cartón ocho meses después de la firma del contrato, a la espera de la decisión de las autoridades sobre su asignación a los beneficiarios finales.

FOTO 1

El paso fronterizo de financiación comunitaria de Batrovci, en la autopista Belgrado-Zagreb, ha permitido reducir de manera significativa el tiempo de espera de los pasajeros.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

RECUADRO 4

EJEMPLO DE CÓMO LA UTILIZACIÓN DE EQUIPOS MODERNOS REFUERZA LOS CONTROLES FRONTERIZOS, A LA VEZ QUE SE REDUCE EL TIEMPO DE ESPERA DE LOS PASAJEROS

En Serbia, la nueva infraestructura y el equipamiento del paso fronterizo de Batrovci reflejaban la diferencia con respecto al pasado (véase la **foto 1**). Gracias al proyecto, ha aumentado el número de controles y el tiempo de espera se ha reducido, como en el caso de los camiones, donde dicho tiempo ha pasado de prolongarse durante varias horas a treinta minutos. El tiempo de espera en los momentos álgidos del tránsito de pasajeros se ha reducido de doce horas a unos veinte minutos.

Este paso fronterizo fue dotado también con equipos modernos, que permitían a la guardia de fronteras detectar documentos falsos, incluso las falsificaciones más logradas. El dispositivo de control «docubox» se utilizaba cien veces al día por término medio y desde su puesta en funcionamiento, las autoridades han descubierto prácticamente un documento falso al día.

- 17.** El sistema moderno de seguridad de fronteras reposa sobre cuatro elementos: movilidad, comunicación, información y capacidad armamentística. La ayuda de la Comisión abarcó todos estos elementos, con excepción de las armas. En Shkodra (Albania) la policía de fronteras estaba claramente mejor capacitada para patrullar las fronteras terrestres del norte con sus vehículos todo terreno, que anteriormente cuando lo hacía a pie. También la frontera terrestre entre la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Grecia, así como la marítima entre Albania e Italia están mejor controladas ahora que en el pasado (véanse las **fotos 2 y 3**). El número de intentos ilegales de entrar en la Antigua República Yugoslava de Macedonia se ha reducido sustancialmente desde 2005, cuando se entregaron los vehículos, hasta 2008.
- 18.** Aunque el panorama global es más bien positivo, se observaron algunas deficiencias en este ámbito que tienen que ver no solamente con la falta de voluntad política y de medios legales en los países receptores (véanse los apartados 36 a 39), sino también con una serie de insuficiencias específicas en la gestión de la Comisión (véase el **recuadro 5**).

RECUADRO 5

EJEMPLO DE PROYECTO DE PUESTO FRONTERIZO QUE NO LLEGÓ A EJECUTARSE

El puesto fronterizo de Gorica en Bosnia y Herzegovina está situado en la transitada carretera que une Mostar (Bosnia y Herzegovina) con Split (Croacia). Las autoridades croatas ya habían construido su propio puesto fronterizo, pero el lado bosnio carece de infraestructura propia. La Comisión firmó un contrato de obras por valor de tres millones de euros sin controlar que el proceso de expropiación de terrenos hubiese finalizado. Debido a las diferencias en torno a la valoración de los terrenos, el proyecto no llegó a iniciarse y el contrato expiró en diciembre de 2006¹⁸.

Como consecuencia de lo anterior, una entidad privada gestiona una «terminal de aduanas» en el lado bosnio llevándose el 70 % de los derechos de acceso a la misma (equivalentes a unos 20 euros por camión). El gobierno no cuenta con plan alguno para hacerse cargo de esta infraestructura.

¹⁸ Como la Comisión no pudo cumplir el contrato, el contratista ha solicitado una indemnización de más 550 000 euros por daños y perjuicios y en el momento de la fiscalización estaba en curso un procedimiento de acuerdo amistoso.

- 19.** El desmembramiento de la antigua Yugoslavia dio lugar a 5 000 kilómetros de nuevas fronteras internacionales en la región. La forma más rentable de controlarlas habría sido mediante la construcción de puntos fronterizos comunes. No obstante, la Comisión continúa financiando proyectos para la construcción de estos puestos con dotaciones nacionales en lugar de regionales. Este enfoque no contribuye al desarrollo de la cooperación regional.

FOTO 2

Con excepción de uno solo, todos los proyectos se controlaron sobre el terreno. En la foto se puede apreciar cómo los auditores del Tribunal examinan un vehículo todoterreno sufragado con fondos comunitarios en Gevgelija, en la frontera entre la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Grecia.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

FOTO 3

Resultado del refuerzo de los controles fronterizos marítimos en Albania. Lancha fuera borda confiscada, utilizada por la delincuencia organizada para la introducción ilegal de personas en la UE.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

ARMONIZACIÓN DE LAS PRIORIDADES COMUNITARIAS Y NACIONALES COMO CONDICIÓN PREVIA NECESARIA PARA EL ÉXITO

- 20.** Las reformas del ámbito de Justicia y Asuntos de Interior, tanto si se refieren a las inversiones como a la creación de capacidades institucionales, constituyen una enorme y compleja tarea. No obstante, los presupuestos nacionales no aportan fondos suficientes para las prioridades en este ámbito, en particular en los países de los Balcanes occidentales menos desarrollados económicamente¹⁹.
- 21.** Aunque la Comisión es el mayor donante en los Balcanes occidentales, la financiación comunitaria no basta para cubrir todas las necesidades de inversión. Por tanto, la Comisión financió por lo general proyectos piloto que mostraban al beneficiario las ventajas de una mejor infraestructura. Un ejemplo de este tipo de asistencia es el moderno edificio del tribunal de Vlora, que permitió mejorar la transparencia de la justicia (véase el **recuadro 6**).
- 22.** El nivel de financiación nacional variaba de manera considerable entre los países en cuestión. La fiscalización permitió identificar un caso en el que desde hacía tiempo ya no había dependencia del donante. En Serbia, los costes de los proyectos de renovación de tribunales, sufragados por la UE, supusieron aproximadamente un 5 % del presupuesto total serbio para el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior entre 2003 y 2007 (véase el **recuadro 7**).

¹⁹ En la Antigua República Yugoslava de Macedonia, la academia de formación de jueces y fiscales se sufraga en parte a través del presupuesto nacional, en virtud de una ley específica. Con ello se garantiza la imparcialidad de la formación. Ahora bien, el 63 % del total de los fondos destinados a la financiación de la academia en 2008 procedían de donantes internacionales. Es necesario un marco financiero más equilibrado para garantizar la independencia operativa de la institución.

RECUADRO 6

EJEMPLO DE INVERSIÓN PARA APLICAR EL PRINCIPIO DEL ESTADO DE DERECHO

Construcción del tribunal de apelación de Vlora (Albania)

La Comisión invirtió 770 000 euros en la construcción del tribunal de apelación de Vlora (Albania). El resultado a corto plazo del proyecto fue positivo. En el nuevo edificio, el promedio de asuntos juzgados durante su primer año de actividad (2007) superó en más del doble el número de asuntos juzgados en los antiguos locales. Fue también la primera vez que el tribunal de apelación contaba con salas de audiencia apropiadas, que permitieron incrementar la transparencia de los procedimientos y mejorar la realidad de la justicia en general.

Con todo, en el momento de la fiscalización no había electricidad procedente de la red nacional y el presupuesto anual para el combustible de los generadores ya se había agotado cuatro meses antes de finalizar el año. Ello impidió utilizar los ordenadores y provocó una reducción de los asuntos juzgados y de la eficacia global de la inversión.

FOTO 4

El nuevo y más seguro edificio del tribunal de apelación de Vlora (Albania) fue sufragado por la Unión Europea. Las obras se finalizaron en 2006.



Fuente: Delegación de la Comisión en Tirana.

RECUADRO 7

EJEMPLO DE COMPROMISO PRESUPUESTARIO NACIONAL SUFICIENTE

Renovación de la mayor sala de audiencia de Serbia

Tras el asesinato del primer ministro serbio Zoran Djindjic en marzo de 2003, las autoridades procedieron a la detención de un elevado número de presuntos delincuentes. Sin embargo, las autoridades serbias carecían de instalaciones adecuadas para juzgar de manera segura y digna los asuntos de alto nivel. Las obras de renovación financiadas a través del presupuesto comunitario aportaron al tribunal de distrito de Belgrado una moderna sala de audiencia, que desde su apertura en junio de 2006 se utilizó para celebrar 35 juicios en 2006 y 40 en 2007, la mayoría de los cuales tenía que ver con la delincuencia organizada a gran escala y los crímenes de guerra. Desde entonces, el gobierno serbio ha destinado recursos considerables a la reconstrucción de tribunales en todo el país.

- 23.** Si las prioridades comunitarias y nacionales no están armonizadas, la ayuda resulta ineficaz. Por ejemplo, mediante los Acuerdos de Estabilización y Asociación, la Comisión obliga a los países de los Balcanes occidentales a aplicar medidas de readmisión²⁰. Ahora bien, las medidas no pudieron aplicarse con éxito porque los países receptores no habían reservado fondos suficientes a estos efectos en los presupuestos nacionales. Por ejemplo, la capacidad de Albania para cumplir las obligaciones derivadas del acuerdo se vio comprometida por falta de personal en las fronteras y en la dirección de migración de la policía nacional. En este país, los progresos fueron lentos, incluso en los casos en los que la Comisión había financiado la estrategia nacional para la migración y readmisión y había subrayado las condiciones del acuerdo durante la reunión de los comités de alto nivel.

²⁰ En el contexto de estos acuerdos, los países de los Balcanes occidentales firmaron con la UE un acuerdo de readmisión, que obliga a estos países y a los Estados miembros a aceptar el regreso de los ciudadanos que han entrado o permanecido de manera ilegal en cualquiera de los otros países, así como a inmigrantes ilegales procedentes de uno de los otros países o ciudadanos de terceros países o apátridas llegados a través del territorio del otro país. Esencialmente, el acuerdo obliga a los Balcanes occidentales a compartir con la UE la responsabilidad para la seguridad de esta última.

INSEGURIDAD DEL IMPACTO Y DE LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN

- 24.** Seis de los dieciséis proyectos de inversión examinados tenían problemas que afectaban a su sostenibilidad. Aunque los países visitados habían llevado a cabo cierto mantenimiento de la infraestructura y del equipamiento ya instalado, el nivel no fue suficiente para garantizar la sostenibilidad de las inversiones. En el momento de la fiscalización, el beneficiario no tenía obligación de demostrar la existencia de un plan de mantenimiento y un presupuesto adecuados antes de recibir los fondos comunitarios.

RECUADRO 8

EJEMPLO DE PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA CARENTE DE IMPACTO

La Comisión invirtió más de tres millones de euros para poder clasificar el puesto fronterizo de Kamensko en Bosnia y Herzegovina como «de primera categoría», es decir que permite el tránsito de todo tipo de mercancías. No obstante, desde la finalización de este proyecto comunitario, el gobierno ha revisado su decisión y recalificado a la baja este puesto, con la consecuencia de que ya no es posible declarar allí diversos tipos de mercancías (por ejemplo, la gasolina). El tránsito ha descendido, a pesar de ser ésta la carretera más práctica para desplazarse de Split (Croacia) hacia el centro occidental y el norte de Bosnia y Herzegovina. La Comisión desconocía este cambio.

25. Las delegaciones no siempre conocían la situación sobre el terreno, pues no se realizaba seguimiento alguno del empleo de las infraestructuras y del equipamiento. Por tanto, la Comisión no pudo garantizar el impacto y la sostenibilidad de los proyectos de inversión (véase el **recuadro 8**).

²¹ El mantenimiento del propio vehículo de la delegación no tiene lugar en Tirana, sino en un país vecino.

26. Aunque las normas de contratación pública permiten la inclusión del servicio posventa en el proceso de adjudicación, esta norma no se aplica lo suficiente. En Albania, la delegación adjudicó cuatro vehículos todoterreno aún sabiendo que el mantenimiento de los equipos sería problemático²¹. Tampoco se invitaba sistemáticamente como miembros con derecho a voto a participar en los comités de evaluación de las licitaciones a las instituciones beneficiarias pertinentes encargadas de dicho mantenimiento y su participación en fases anteriores del proceso de licitación era insuficiente.

LAS INVERSIONES NO RESPONDÍAN A LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES NECESARIAS

27. La situación sobre el terreno mejoró en numerosos casos gracias a la asistencia comunitaria en equipamiento e infraestructura. No obstante, las inversiones por sí solas no pueden lograr los objetivos globales de la institución beneficiaria. Por ejemplo, no basta con construir un moderno puesto fronterizo, sino que además es preciso modificar en consecuencia las prácticas de la policía de frontera.

28. Otros ejemplos de inversiones a las que no acompañaron las capacidades institucionales necesarias fueron los proyectos informáticos examinados. Incluso en los casos en los que los equipos suministrados eran pertinentes para el trabajo de la policía o del sistema judicial y eran válidos para atender las necesidades actuales y futuras, la eficacia potencial de los proyectos todavía no podía aprovecharse de forma adecuada debido a los factores siguientes:

- a) el reducido número de comisarías fronterizas y edificios de tribunales conectados a las redes. Por ejemplo, en Montenegro únicamente tres de los veintiséis puestos fronterizos estaban interconectados;

- b) los proyectos relacionados con los sistemas de información de las autoridades públicas precisan de un marco jurídico sólido y de políticas de seguridad adecuadas para ser sostenibles, puesto que se trata de un intercambio de datos confidenciales. En el momento de la fiscalización ningún país contaba con una ley vigente sobre protección de datos plenamente conforme con el acervo comunitario. En el caso de Bosnia y Herzegovina entró en vigor en 2006 una ley de protección de datos que, no obstante, aún es preciso actualizar para adecuarse a las exigencias comunitarias;
- c) ninguno de los tres proyectos informáticos examinados contaba con instrucciones escritas sobre los controles de acceso. El control de acceso es un proceso clave que permite supervisar y limitar el acceso a los recursos de un sistema informático y debe concebirse para evitar el acceso o la utilización no autorizados.

LAS NECESIDADES EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL SON SIGNIFICATIVAS PERO LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA SÓLO LOGRÓ AVANCES LIMITADOS

- 29.** La presente sección trata en primer lugar las razones de los limitados logros de los proyectos de desarrollo institucional y de la falta de medición de las realizaciones. En los apartados siguientes se abordan los factores críticos para la sostenibilidad de un proyecto: la estabilidad del personal clave y un entorno libre de corrupción, factores específicos relacionados con proyectos de formación y la apropiación a nivel de los beneficiarios.

GESTIÓN DEL CAMBIO Y DESARROLLO INSTITUCIONAL LIMITADOS E INSUFICIENTEMENTE MEDIDOS

- 30.** Puede decirse que un proyecto de Justicia y Asuntos de Interior es potencialmente eficaz si aborda las necesidades e insuficiencias reconocidas, produce los beneficios esperados, va respaldado por un compromiso de sostenibilidad por parte del beneficiario y forma parte de una estrategia coordinada dirigida al desarrollo institucional.
- 31.** Los resultados de los proyectos de la Comisión mejoraron la situación de los beneficiarios, como pudo apreciarse sobre todo en los contratos de suministro y de obras, pero el mayor reto continuaba siendo la sostenibilidad de los proyectos de desarrollo institucional.

32. El Tribunal observó que había tres razones principales para explicar los casos en los que los proyectos de desarrollo institucional no alcanzaron sus objetivos:

- a) la inestabilidad administrativa en la región, por ejemplo la rotación significativa de personal tras las elecciones;
- b) las acciones de formación no aportaron todos los resultados esperados;
- c) la falta de apropiación nacional en cuanto a la reforma.

²² El primer paso del proceso de ejecución descentralizada consiste en la acreditación nacional de las autoridades beneficiarias a partir de la evaluación de las capacidades. El paso siguiente se produce cuando la Comisión confiere la gestión al país beneficiario.

33. La fiscalización permitió también observar la situación opuesta, es decir, se logra avanzar cuando hay estabilidad en la función pública, las acciones de formación están bien enfocadas y los altos cargos de las entidades beneficiarias se comprometen con el cambio. En Albania, por ejemplo, el gobierno está comprometido a llegar hasta el final en sus esfuerzos de retirada de minas; en Bosnia y Herzegovina, el Tribunal Constitucional puso fin al retraso de las causas pendientes en materia de derechos humanos, y el tribunal de Sremska Mitrovica (Serbia) constituye un modelo al utilizar programas informáticos para la gestión de los asuntos judiciales.

34. En este ámbito, la Comisión introdujo algunos indicadores específicos de la gestión por actividades. En varias declaraciones de actividades, esta institución destaca que se han realizado avances en el ámbito de la justicia, la libertad y la seguridad en los Balcanes occidentales, pues los jueces y fiscales han recibido sesiones de formación y, a su vez, se ha mejorado la cooperación entre la policía y los fiscales. Con todo, no está claro cómo mide la Comisión el impacto de estas actividades.

35. La Comisión solía medir los logros de sus actividades de asistencia centrándose únicamente en los porcentajes de contratación y de desembolsos realizados. En 2002, comenzó a incluir entre sus objetivos el desarrollo de capacidades institucionales sostenibles, mucho más difícil de medir. Los países de los Balcanes occidentales se preparan actualmente para el establecimiento de un sistema de asistencia descentralizado, lo cual es positivo, ya que la atribución de la gestión es señal de un nivel suficiente de capacidad de gestión. No obstante, la Comisión aún no ha integrado plenamente la medición del desarrollo de capacidades en el proceso de acreditación de las autoridades beneficiarias²².

LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL PELIGRA DEBIDO A LA ROTACIÓN DE PERSONAL CLAVE Y A LA CORRUPCIÓN

- 36.** Sólo dos de los quince proyectos de desarrollo institucional lograron una sostenibilidad satisfactoria. Una característica común a los proyectos examinados de este sector fue el efecto desestabilizador de la rotación del personal beneficiario. Así, el cambio de personal en puestos clave diluía los resultados positivos de estos proyectos (véase el **recuadro 9**).
- 37.** Durante la fiscalización se observaron también algunos ejemplos positivos en cuanto a la creación de capacidades, que dieron lugar a mejoras en el plano operativo (véase el **recuadro 10**). Pese a la elevada rotación de personal, se lograron los objetivos estratégicos, es decir el mantenimiento de la seguridad y la estabilidad, así como del orden público. Ello sólo fue posible gracias a la asistencia permanente de la UE.

RECUADRO 9

SITUACIÓN INESTABLE DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ALBANIA Y LA ANTIGUA REPÚBLICA YUGOSLAVA DE MACEDONIA

En Albania, tres de ocho proyectos JAI auditados incluían acciones de formación. Se observaron algunos resultados positivos, pero los cambios de personal, por ejemplo en el sector de la migración, continuaron dificultando la creación de capacidades y retrasaron el proceso de toma de decisiones. Inmediatamente después de las elecciones parlamentarias de Albania de 2005, fueron reemplazadas las 20 personas que trabajaban en las oficinas de empleo regionales y se encargaban de la tramitación de los asuntos de migración.

En la policía de la Antigua República Yugoslava de Macedonia se identificaron 30 puestos de gestión clave, 28 de los cuales sufrieron cambios durante los meses de las elecciones de 2006, es decir, el 93 % del personal fue renovado.

38. La fiscalización desveló que no era adecuada la cooperación entre las fuerzas de seguridad, lo que perjudicaba la sostenibilidad de los proyectos. Por ejemplo, aunque los equipos de vigilancia de la policía y el sistema de las huellas dactilares eran adecuados para la policía bosnia y deberían permitir resolver un porcentaje más elevado de casos delictivos, no se aprovecharon al máximo debido a la falta de cooperación policial²³.

²³ Cabe reconocer que en Bosnia y Herzegovina existen trece fuerzas distintas de policía, una para cada entidad y diez cantonales, además de la policía del distrito autónomo de Brcko.

39. La lucha contra la corrupción puede reforzar la integridad de las instituciones del ámbito de Justicia y Asuntos de Interior. Existen señales de que, en cierto modo, la situación ha mejorado en los países fiscalizados, aunque los progresos son frágiles. Un posible indicador global de la eficacia del gasto comunitario lo constituye el índice de percepción de la corrupción publicado por Transparencia Internacional. El **anexo IV** muestra una ligera mejora del porcentaje (clasificación y puntuación) desde el ejercicio 2004.

RECUADRO 10

EJEMPLOS DE CAPACIDAD OPERATIVA REFORZADA

En la Antigua República Yugoslava de Macedonia, la operación «*Mountain Storm*» de noviembre de 2007 fue planeada, ejecutada y concluida por unidades especializadas de la policía. En dicha operación se descubrió un importante escondite de armas, suficiente para equipar a 650 soldados, incluido armamento antiaéreo. Este material se hallaba en posesión de lo que en un principio se denominó «grupo de delincuencia organizada», y que terminó clasificándose como unidad terrorista. La operación fue llevada a cabo sin provocar víctimas civiles. Según los observadores internacionales entrevistados por el Tribunal, hace un par de años habría sido imposible realizar una operación de esta magnitud.

En julio de 2008, a raíz del juicio «*Mountain Storm*» se condenó a diecisiete personas a un total de 192 años de prisión. De conformidad con la sentencia, el objetivo del grupo era crear un clima de inseguridad entre los ciudadanos y amenazar el orden constitucional del país.

En Albania, la UE ha ayudado a la policía a reforzar la capacidad de las autoridades para hacer aplicar la ley desde 1997. La asistencia a la policía se mantendrá hasta 2011 como mínimo.

FORMACIÓN – MÁS REALIZACIONES QUE RESULTADOS

40. Un elemento clave del proceso de introducción de las reformas y el cambio lo constituyen las acciones de formación destinadas a los funcionarios (véase el **recuadro 11**), una prioridad importante para la Comisión. Por ejemplo, el conjunto de los tres proyectos regionales²⁴, con un presupuesto total de diez millones de euros, implicaba acciones de formación. Las realizaciones en este sentido (seminarios, talleres y conferencias) se llevaron a cabo de manera satisfactoria, pero su impacto fue limitado (**recuadro 11**).

41. Reunir a funcionarios de diferentes países de los Balcanes occidentales en torno a una misma mesa de formación es un objetivo valioso de por sí teniendo en cuenta la historia reciente de la región. Pero los objetivos específicos de los proyectos de la Comisión eran más ambiciosos, por ejemplo la elaboración de estrategias en materia de asilo, migración y visados, partiendo de una serie de medidas técnicas y principios de la UE comúnmente aceptados.

²⁴ En razón de los conflictos del pasado, la cooperación regional ha supuesto un reto en los Balcanes occidentales, de manera que el programa regional de la Comisión se centró en la promoción de las relaciones entre los Estados de esta región. La UE ha dejado claro que la cooperación regional constituye un requisito previo para la adhesión. Aproximadamente un 10 % de los fondos CARDS se destinaron a este objetivo y el programa regional siempre se ha centrado en la consecución del Estado de derecho y los asuntos de justicia y de interior.

RECUADRO 11

EJEMPLOS DE CENTROS DE FORMACIÓN JUDICIAL

El Tribunal examinó dos centros de formación judicial, cuyo objetivo global era el mismo, es decir, convertirse en auténticos institutos de formación, en línea con las mejores prácticas europeas, ofreciendo una formación de gran calidad y adecuada para jueces, fiscales, personal de tribunales y abogados.

En la Antigua República Yugoslava de Macedonia no se tuvo en cuenta el asesoramiento de los expertos de la UE para la creación de la institución. El ministro no invitó a ninguno de los expertos internacionales a participar en la elaboración de la ley que rige estos centros, lo que fue objeto de fuertes críticas por parte de los donantes, ya que no respondía a las normas europeas. Por otra parte, el programa para la formación inicial de veinticuatro meses se recortó a quince, con el consiguiente riesgo de que se reduzca el impacto de la misma.

En Serbia, el centro de formación de jueces carecía de una orientación bien definida y de fundamentos jurídicos claros. Además, aunque el programa de «formación para formadores» proponía el recurso a métodos de enseñanza modernos, es decir grupos de formación reducidos con gran interacción, en realidad sólo se impartieron cursos «*ex cathedra*».

42. El desarrollo de objetivos comunes para proyectos de formación regionales es en sí una empresa difícil, debido a la diferente fase de evolución que registra cada país. Por lo general, en Croacia se había avanzado más que en otros países. La Comisión consideró con acierto que había de aprovecharse la dimensión regional para poner los conocimientos del sistema nacional más desarrollado al servicio de los demás países receptores, pero rara vez midió cómo las acciones de formación influyeron en las políticas o en las prácticas de trabajo, pese a ser éste un buen enfoque práctico para la armonización con las normas comunitarias.

²⁵ La Comisión contrató agentes de control externos para evaluar la ejecución de los proyectos.

43. La Comisión no estableció ningún sistema de medición de las realizaciones de los proyectos de cooperación judicial regional, ni siquiera tras haber sido criticada por sus propios controladores²⁵. Los indicadores no permitían medir el impacto, pues estaban centrados en las actividades y eran más bien de tipo formal que orientados a la evaluación, por ejemplo el número de reuniones o conferencias. Los objetivos eran también imprecisos y poco claros, como por ejemplo fortalecer el diálogo regional o facilitar la cooperación operativa, de manera que, al no estar directamente vinculados a las actividades, no se podía medir su alcance.

44. Tampoco a nivel nacional los proyectos de formación de la Comisión alcanzaron plenamente sus objetivos, pues se ejecutaban sin el compromiso de los altos responsables. Cabe mencionar dos cursos de formación especial organizados en el marco del proyecto para la policía albanesa (PAMECA II). Se impartieron «*Strategic Command Courses*» (cursos de mando estratégico) a 60 oficiales de rango medio a elevado. Cuando éstos regresaron con intención de aplicar los nuevos conocimientos, chocaron con la resistencia de sus superiores. Con el fin de intentar prevenir la posible ausencia de impacto hubo que lanzar un programa especial para oficiales experimentados en el que participaron 34 de los policías con mayor antigüedad en el servicio. Aunque es loable que la Comisión tomara esta medida correctora, habría sido preferible garantizar el compromiso de los responsables antes de impartir el curso a los oficiales de rango medio.

45. El método de «aprender mediante la práctica» y las acciones de formación sobre el terreno constituyen formas eficaces para desarrollar una administración moderna y eficiente. La transferencia de competencias administrativas puede realizarse siempre que la rotación del personal no sea excesiva (véase el **recuadro 12**). Los proyectos de hermanamiento con los Estados miembros y los contratos de subvenciones con organismos internacionales se utilizan más desde que el programa CARDS fue reorientado para dejar de centrarse en la reconstrucción y pasar a ser un programa basado en las reformas.

RECUADRO 12
EJEMPLOS DE PROYECTOS DE APRENDIZAJE MEDIANTE LA PRÁCTICA EN BOSNIA Y HERZEGOVINA
Caso 1: Transferencia completa de responsabilidades al beneficiario – Comisión de derechos humanos

En 2004, la Comisión firmó un contrato de subvenciones con el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina, a efectos de crear un órgano judicial especial en el seno del mismo, la Comisión de Derechos Humanos, destinado a tratar los más de 9 000 asuntos acumulados en materia de derechos humanos²⁶. Durante su primer año de funcionamiento esta comisión resolvió más de 3 000 asuntos. Habiendo iniciado su andadura con personal internacional, desde 2005 pasó a estar compuesta sólo de agentes nacionales. Durante el proyecto, el personal nacional aplicó diariamente el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y otros instrumentos institucionales. El proyecto logró sus objetivos, ya que nueve de los diez agentes clave permanecieron en el Tribunal Constitucional. En junio de 2007 ya se habían resuelto todos los asuntos atrasados. De conformidad con el beneficiario, el proyecto supuso una contribución importante a la sensibilización a las normas sobre derechos humanos en Bosnia y Herzegovina.

Caso 2: Transferencia incompleta de competencias al beneficiario – Sala de crímenes de guerra

La Sala de crímenes de guerra de Bosnia y Herzegovina es el primer órgano nacional permanente y especializado para tratar las infracciones graves de la legislación humanitaria internacional y forma parte de la estrategia de finalización de los trabajos del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia²⁷. Según las estimaciones, el número de presuntos criminales de guerra en Bosnia y Herzegovina se eleva a varios miles. En el momento de la fiscalización se había retrasado el relevo de los expertos internacionales por los nacionales. El número real de juicios activos excedió las previsiones, lo cual es positivo, pero la carga de trabajo del Tribunal sobrepasó ampliamente sus capacidades. La situación se agravó con la rotación de los jueces internacionales.

²⁶ Existen cuatro tipos principales de violación de los derechos humanos en Bosnia y Herzegovina: igualdad ante la ley, derechos sobre la propiedad, el derecho al trabajo, a recibir educación y, en materia de personas desaparecidas, «casos Srebrenica».

²⁷ Véase la Resolución 1503 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

LA APROPIACIÓN A NIVEL LOCAL ES UN FACTOR DE ÉXITO CLAVE PARA EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO

- 46.** Uno de los objetivos estratégicos más comunes de los proyectos examinados era el fortalecimiento del Estado de derecho en los Balcanes occidentales. El concepto que Europa occidental tiene del Estado de derecho se basa fundamentalmente en el principio de que nadie se encuentra por encima de la ley. Su afianzamiento en los Balcanes occidentales es esencial para la estabilidad y la seguridad en Europa y, aunque se hayan logrado algunos avances en este sentido, el Estado de derecho en esta región sigue siendo frágil (véase el **recuadro 13**).
- 47.** La Comisión ha manifestado en numerosos informes sobre las realizaciones su descontento por la lentitud de las reformas. El enfoque adoptado por la Comisión contiene limitaciones y no es una panacea universal; el éxito de sus proyectos en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior pasa por un cambio en las actitudes de las autoridades nacionales, así como por la continuidad de las estructuras gubernamentales. Estos factores escapan a las competencias de la Comisión y no debería infravalorarse su impacto negativo, en particular en materia de desarrollo institucional.

RECUADRO 13

FRAGILIDAD DEL CONCEPTO DE ESTADO DE DERECHO EN LOS BALCANES OCCIDENTALES

El «Estado de derecho» es frágil en la región y la confianza en el gobierno y las instituciones, reducida. Los ciudadanos sienten desconfianza ante las leyes pues piensan que sólo benefician a determinadas categorías sociales. A la pregunta de si en el país algunas personas se encontraban por encima de la ley se obtuvieron las respuestas siguientes²⁸:

Montenegro: 69 %;

Serbia: 81 %;

Antigua República Yugoslava de Macedonia: 85 %.

Cabe señalar que los ciudadanos que sentían de manera más intensa la injusticia de la sociedad y la falta de igualdad de las personas ante la ley eran aquéllos con un nivel de educación elevado y mejor informados desde el punto de vista político.

²⁸ Véase el estudio elaborado por Alina Mungui-Pippidi: «*Deconstructing Balkan Particularism, The Ambiguous Social Capital of South Eastern Europe*» (Desmontar los particularismos en los Balcanes, el ambiguo capital social del sudeste de Europa), 2005.

48. No obstante, la Comisión ha aprendido las lecciones extraídas del pasado. En comparación con su anterior programa de preadhesión (Phare), las reformas estructurales en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior son abordadas ahora en una fase más temprana del proceso de ampliación.

²⁹ Véase Delevic, Milica «Regional cooperation in the western Balkans» (Cooperación regional en los Balcanes occidentales) EU-ISS Chaillot Paper nº 104, julio de 2007.

49. Hasta la fecha, la mayoría de las iniciativas de reforma no procedían de la región, sino de la Comisión Europea y otros agentes externos²⁹. La consiguiente falta de apropiación fragiliza los resultados de los proyectos a largo plazo. La primera iniciativa seria en la región la constituye el Consejo de Cooperación Regional, que comenzó su funcionamiento en febrero de 2008, como sucesor del pacto de estabilidad para Europa sudoriental. Los trabajos del Consejo de Cooperación se centrarán en seis ámbitos prioritarios, uno de los cuales es el de Justicia y Asuntos de Interior. Casi dos decenios después del colapso de las antiguas estructuras de seguridad y estabilidad en Europa sudoriental, esta nueva institución, con sede en Sarajevo, aspira a convertirse en el primer foro regional de tales características a través de un marco de apropiación y gestión regional, que contribuya también a la integración europea.

ENFOQUES DE GESTIÓN Y COORDINACIÓN DE LOS DONANTES

50. La presente sección incluye los resultados de la fiscalización sobre dos cuestiones horizontales, abarcando ambos tipos de proyectos: la comparación entre los dos enfoques de gestión aplicados por la Comisión, por una parte, y la coordinación de los donantes por otra.

NO SE CONSTATARON DIFERENCIAS SIGNIFICATIVAS ENTRE LOS DISTINTOS ENFOQUES DE GESTIÓN

51. En los Balcanes occidentales, la Comisión aplicó dos enfoques de gestión básicos (véase el **anexo V**): bien mediante la Agencia Europea de Reconstrucción (AER) o a través de sus delegaciones. El Tribunal analizó los resultados de los proyectos, con el fin de determinar si era posible probar que un enfoque fuera más eficaz que otro.

52. De los 30 proyectos examinados en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior en los países beneficiarios, 18 eran gestionados por la delegación y el resto por la AER (véase el **anexo I**). Mientras que los resultados globales de los proyectos controlados eran desiguales, apenas se observaron diferencias significativas en cuanto al nivel de éxito obtenido en los proyectos gestionados por las delegaciones o la AER. Una de las ventajas de una delegación desconcentrada la constituye el estrecho vínculo existente entre el diálogo político y el proceso de programación anual. Por otra parte, los servicios centrales de la AER contribuyeron al diálogo con otros expertos en el conjunto de la región.

NO MEJORÓ LA COORDINACIÓN DE LOS DONANTES DIRIGIDA POR LOS BENEFICIARIOS

53. La propia Comisión se ha comprometido a contribuir de forma activa a reforzar la coordinación de los donantes en los Balcanes occidentales. Dicha coordinación constituye uno de los principios de la Declaración de París de 2005) sobre la Eficacia de la Ayuda y del Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo, a los que se adhiere la Comisión. El Tribunal constató que esta institución topaba con dificultades para poner en práctica la coordinación de los donantes sobre el terreno.
54. Justicia y asuntos de interior constituye un ámbito de interés común para el conjunto de donantes. La Comisión, las instituciones financieras internacionales, los Estados miembros y los donantes de los países terceros desempeñan un papel activo en los Balcanes occidentales (véase el **anexo VI**). El principio de que son los países receptores quienes han de encargarse de este proceso de coordinación de los donantes no pudo aplicarse, puesto que la capacidad operativa todavía era débil. Además, los beneficiarios no recibieron ayuda suficiente para reforzar su capacidad para dirigir la coordinación de los donantes. Incluso cuando el país beneficiario tenía una idea clara de cómo aplicar la solución que consideraba más oportuna, tropezaba con la falta de coordinación de las actividades en las que participaban diferentes donantes (véase el **recuadro 14**).

- 55.** La falta de coordinación de los donantes no se limitaba sólo a los proyectos de inversión. En casos que afectaban al desarrollo institucional, las recomendaciones de los diferentes operadores comunitarios crearon confusión entre los beneficiarios. En la Antigua República Yugoslava de Macedonia pudo observarse claramente un exceso de consejos contradictorios. Entre 2004 y 2005, cinco entidades comunitarias distintas (delegaciones de la Comisión, AER, representante especial de la UE, EUPOL-Proxima y la misión de supervisión de la UE) participaban en el ámbito de la política de desarrollo. Además, se registraba una intervención simultánea de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, el programa internacional de asistencia para capacitación de investigación criminal (proyecto policial financiado por los Estados Unidos) y una serie de programas bilaterales de los Estados miembros. La situación resultó especialmente perjudicial cuando los consejos eran contradictorios.

RECUADRO 14**EJEMPLO DE FALTA DE COORDINACIÓN ENTRE LOS MÚLTIPLES DONANTES DE UNA ACTIVIDAD DE INVERSIÓN**

Uno de los principios de la armonización de la ayuda tiene que ver con el proceso de adecuación de ésta, por una parte, y con la cuestión de ayuda no vinculada, por otra. No obstante, debido a la falta de coordinación de las actividades de los diferentes donantes, donde cada uno proporcionaba coches, camiones y furgonetas procedentes de su propio país, la policía de la Antigua República Yugoslava de Macedonia utiliza más de 40 tipos de vehículos, lo que imposibilita gestionar la flota de manera rentable. La policía aspira a utilizar solamente doce tipos de vehículos en el futuro.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 56.** El incentivo de ingresar en la UE ha contribuido a que ésta se convierta en el interlocutor externo de mayor envergadura e influencia en la región. A diferencia de los anteriores programas de adhesión, la Comisión ha concedido prioridad al ámbito de Justicia y Asuntos de Interior y ha intentado abordar las reformas estructurales importantes en una fase más temprana del proceso de ampliación. En el contexto de una situación política y organizativa difícil, la gestión de los proyectos por la Comisión en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior ha sido en gran medida eficaz. Con todo, el Tribunal observó algunas deficiencias, que de remediarse permitirían que los proyectos alcanzaran un nivel incluso más elevado de éxito, en particular en lo que se refiere a la sostenibilidad de sus resultados.
- 57.** El Tribunal llega a la conclusión de que los análisis de las necesidades no siempre eran adecuados y observa una falta de coordinación entre los donantes. Aunque no todos los proyectos de inversiones obtuvieron resultados plenamente satisfactorios y la sostenibilidad es frágil, las ayudas a las inversiones financiadas por la Comisión contribuyeron de forma útil al desarrollo de infraestructuras e instituciones nacionales. Por otra parte, los resultados de los proyectos de desarrollo institucional fueron sólo parcialmente satisfactorios y con pocas probabilidades de sostenibilidad, debido a la persistente debilidad política y a la falta de compromiso (apropiación) por parte de los beneficiarios, ya que la mayor parte de las iniciativas de reforma no proceden de la propia región sino de la Comisión Europea o de terceras partes.

CUADRO 1

CONCLUSIONES PRINCIPALES SOBRE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN Y DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Pregunta de auditoría	Necesidades		Realizaciones de los proyectos	Resultados	
	Pertinencia	Valoración		Logros	Sostenibilidad
Tipo de ayuda					
Inversión	S	PS	S	S/PS	S/PS
Desarrollo institucional	S	S	S	PS	IS

Clasificación: S = Satisfactorio, PS = Parcialmente satisfactorio, IS = Insatisfactorio;

S/PS significa que el resultado de la clasificación se sitúa entre satisfactorio y plenamente satisfactorio.

- 58.** Aunque globalmente las realizaciones de los proyectos examinados variaran, por lo que atañe a los distintos enfoques de gestión, no se registraron diferencias significativas entre el nivel de logros obtenidos por los proyectos gestionados por las delegaciones y los gestionados por la Agencia Europea de Reconstrucción.

RECOMENDACIÓN 1

Las razones de la Comisión para centrarse en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior de los Balcanes occidentales son claras, pero los resultados de los proyectos podrían mejorar si:

- a) en la concepción de los proyectos de Justicia y Asuntos de Interior, la Comisión confiriera el peso adecuado a los objetivos de los proyectos y asegurara la definición de indicadores basados en el impacto de sus actividades;
- b) los proyectos de inversión fueran más acordes con los proyectos de desarrollo institucional;
- c) todos los donantes activos en la región, incluida la Comisión como donante principal, estuvieran mejor coordinados entre sí, por ejemplo, un donante podría financiar o cofinanciar un proyecto concebido por otro;
- d) la comunidad de donantes se replantea el proceso de adjudicación de contratos de equipamiento. En su caso, cabría sopesar la posibilidad de recurrir a fondos de inversiones de diferentes donantes gestionados por los países receptores, aunque ello siempre requeriría una estrecha supervisión del proceso de la adjudicación de contratos por las organizaciones beneficiarias.

RECOMENDACIÓN 2

Podría aumentarse la sostenibilidad de los proyectos si:

- a) aumentara la participación de los beneficiarios, por ejemplo en el proceso de contratación pública;
- b) no se pusiera en marcha ningún proyecto sin un plan de mantenimiento;
- c) la Comisión supervisara la distribución del equipamiento y las infraestructuras de financiación comunitaria y evaluara su uso y, en su caso, adoptara las medidas correctoras necesarias;
- d) la Comisión utilizara indicadores para medir los resultados;
- e) la prestación de asistencia técnica fuera complementada con un impulso activo del cambio institucional.

RECOMENDACIÓN 3

El aspecto regional se reforzaría si la concepción y ejecución de las intervenciones en infraestructuras de la sección integrada de gestión de fronteras permitiera reforzar la cooperación regional. Por ejemplo, los puestos fronterizos conjuntos, financiados con los fondos regionales, deberían ser prioritarios.

El presente informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de los días 15 y 16 de julio de 2009.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Presidente

PROYECTOS CARDS FISCALIZADOS DEL ÁMBITO DE JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR Y VALORACIÓN DE SU EFICACIA

	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	Programa anual CARDS	IMPORTE EN EUROS (contratos)	
Inversión				
Albania	Equipos de oficina para comisarías de policía	2001	419 093	
Albania	Construcción de la prisión de Fushe Kruja	2001	2 874 708	
Albania	Tribunales de apelación de Korça y Vlora	2003	1 636 375	
Albania	Control de fronteras y gestión de fronteras verdes	2003	2 127 106	
Bosnia y Herzegovina	Supervisión y construcción del puesto fronterizo de Kamensko	2001	3 349 597	
Bosnia y Herzegovina	Construcción del puesto fronterizo de Gorica	2002	2 971 834	
Bosnia y Herzegovina	Supervisión y rehabilitación de las instalaciones judiciales de Bosnia y Herzegovina	2002	2 310 367	
Bosnia y Herzegovina	Equipos de las fuerzas de policía	2003	1 576 604	
Bosnia y Herzegovina	Supervisión y construcción de los servicios centrales de la policía de fronteras de Bosnia y Herzegovina	2003	2 589 621	
Bosnia y Herzegovina	Suministro de un sistema informatizado de telecomunicaciones	2003	2 597 772	
Antigua República Yugoslava de Macedonia	Suministro de vehículos a la policía de fronteras	2003	2 799 813	
Antigua República Yugoslava de Macedonia	Construcción de un centro de acogida para solicitantes de asilo	2002	1 419 580	
Montenegro	Construcción de los puestos fronterizos de D. Brijeg y S. Polje	2001	3 685 662	
Montenegro	Equipos informáticos y especiales para la policía de fronteras	2003	1 683 038	
Serbia	Construcción y supervisión del puesto fronterizo de Batrovci	2002-2003	5 134 209	
Serbia	Renovación y mantenimiento de la sala principal de audiencia de Belgrado	2003	1 196 963	
Serbia	Suministros para la policía de fronteras	2003	2 782 209	
		Subtotal	41 154 551	

	FINALIZACIÓN DEL PROYECTO	GESTIONADO POR	NECESIDAD		REALIZACIÓN FINALIZADA	RESULTADOS	
			PERTINENCIA	NECESIDADES		LOGROS	SOSTENIBILIDAD
			Satisfactorio (S), Parcialmente satisfactorio (PS), Insatisfactorio (IS)		Sí / Parcial / No	S, PS, IS, S.O.	Satisfactorio / Insatisfactorio/S.O.
	Septiembre de 2005	Delegación	IS	IS	Sí	IS	Insatisfactorio
	Marzo de 2007	Delegación	S	IS	Parcial	PS	Insatisfactorio
	Mayo de 2006	Delegación	S	S	Sí	S	Insatisfactorio
	Febrero de 2006	Delegación	S	IS	Sí	PS	Insatisfactorio
	Octubre de 2005	Delegación	S	S	Sí	PS	Insatisfactorio
	No se inició	Delegación	S	S	No	S.O.	S.O.
	Diciembre de 2004	Delegación	S	PS	Sí	S	Satisfactorio
	Julio de 2005	Delegación	S	S	Sí	S	Satisfactorio
	Julio de 2008	Delegación	PS	PS	Sí	PS	Satisfactorio
	Diciembre de 2006	Delegación	S	S	Sí	S	Satisfactorio
	Junio de 2005	AER	S	PS	Sí	PS	Insatisfactorio
	Noviembre 2006	AER	PS	S	Sí	S	Satisfactorio
	Julio de 2005	AER	PS	S	Parcial	PS	Satisfactorio
	Marzo de 2005	AER	S	S	Sí	S	Satisfactorio
	Agosto de 2006	AER	S	S	Parcial	PS	Satisfactorio
	Mayo de 2005	AER	PS	S	Sí	S	Satisfactorio
	Mayo de 2005	AER	S	IS	Sí	S	Satisfactorio

	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	Programa anual CARDS	IMPORTE EN EUROS (contratos)	
Desarrollo institucional				
Albania	Estrategia nacional de migración	2001	1 000 000	
Albania	Programa de retirada de minas de Albania	2002	2 000 000	
Albania	Preselección de solicitantes de asilo y emigrantes	2003	2 000 000	
Albania	Pameca II - misión policial	2004-2005	6 314 404	
Bosnia y Herzegovina	Ayuda a la fiscalía de Bosnia y Herzegovina	2002	916 668	
Bosnia y Herzegovina	Ayuda a la Comisión de derechos humanos	2003	645 705	
Bosnia y Herzegovina	Ayuda al Alto Consejo Judicial y Fiscal	2004	3 120 986	
Bosnia y Herzegovina	Ayuda al registro de crímenes de guerra en Bosnia y Herzegovina	2004	3 500 000	
Antigua República Yugoslava de Macedonia	Instituto de formación judicial	2001	1 188 405	
Antigua República Yugoslava de Macedonia	Ayuda a la estrategia nacional de reforma policial	2001	1 457 533	
Serbia	Centro de formación judicial	2004	2 499 175	
Serbia	Desarrollo de capacidades del Ministerio de Justicia	2004	1 491 029	
Regional	Establecimiento de un marco compatible con las normas europeas en materia de migración y de visados	2002	2 922 700	
Regional	Ayuda y coordinación de estrategias de gestión integrada de fronteras en los Balcanes occidentales	2002-2003	1 999 984	
Regional	Establecimiento de un sistema judicial independiente, fiable y operativo, y refuerzo de la cooperación judicial	2003	5 499 579	
		Subtotal	36 556 168	
Inversiones y desarrollo institucional				
Serbia	Apoyo informático a la administración judicial y la gestión de casos	2004	3 232 093	
		TOTAL	80 942 812	

Criterios de fiscalización relativos a la pertinencia: Los objetivos de los proyectos respondían a las prioridades para el país en materia de JAI.

Criterios de fiscalización relativos a los análisis de las necesidades: Los proyectos estaban justificados y se habían sopesado alternativas.

Criterios de fiscalización con respecto a las realizaciones: Las acciones finalizadas habían aportado las realizaciones previstas.

Criterios de fiscalización relativos a los resultados logrados: La asistencia prestada mediante fondos comunitarios se utilizó con eficacia.

Criterios de fiscalización relativos a la sostenibilidad: Los resultados de los proyectos eran sostenibles desde el punto de vista financiero y operativo.

S.O.: Sin objeto.

	FINALIZACIÓN DEL PROYECTO	GESTIONADO POR	NECESIDAD		REALIZACIÓN FINALIZADA	RESULTADOS	
			PERTINENCIA	NECESIDADES		LOGROS	SOSTENIBILIDAD
			Satisfactorio (S), Parcialmente satisfactorio (PS), Insatisfactorio (IS)		Sí / Parcial / No	S, PS, IS, S.O.	Satisfactorio / Insatisfactorio/S.O.
	Enero de 2005	Delegación	S	S	Sí	IS	Insatisfactorio
	Mayo de 2006	Delegación	S	S	Sí	S	Satisfactorio
	Febrero de 2006	Delegación	S	S	Sí	PS	Insatisfactorio
	Diciembre de 2007	Delegación	S	PS	Sí	PS	Insatisfactorio
	Mayo de 2005	Delegación	S	PS	Sí	PS	Insatisfactorio
	Marzo de 2005	Delegación	S	S	Sí	S	Satisfactorio
	Enero de 2006	Delegación	S	S	Sí	S	Insatisfactorio
	Enero de 2008	Delegación	S	S	Sí	S	Insatisfactorio
	Octubre de 2005	AER	S	S	Sí	S	Insatisfactorio
	Septiembre de 2005	AER	S	PS	Sí	PS	Insatisfactorio
	Octubre de 2007	AER	S	PS	Parcial	IS	Insatisfactorio
	Septiembre de 2007	AER	S	S	Parcial	PS	Insatisfactorio
	Diciembre de 2005	Serv. centrales DG ELARG	S	S	Sí	PS	Insatisfactorio
	Marzo de 2007	Serv. centrales DG ELARG	S	S	Sí	PS	Insatisfactorio
	Abril de 2007	Serv. centrales DG ELARG	S	IS	Sí	PS	Insatisfactorio
	Noviembre de 2005	EAR	S	S	Yes	PS	Satisfactorio

METODOLOGÍA Y MUESTRA DE AUDITORÍA

1. Los trabajos de auditoría incluyeron un examen de los documentos de estrategia y planificación, por ejemplo los documentos de estrategia por país, los programas indicativos plurianuales y los documentos de la Asociación Europea, así como los informes de seguimiento y de evaluación. Se examinó una muestra de treinta proyectos de los programas anuales del período 2001-2005 en los siguientes países de los Balcanes occidentales: Albania, Bosnia y Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia. Los proyectos estaban gestionados por la Agencia Europea de Reconstrucción o por la delegaciones de la Comisión Europea¹. Se examinaron también otros tres proyectos regionales que gestionaba la DG Ampliación (DG ELARG) en Bruselas.
2. Los contratos auditados suponían un total de unos 81 millones de euros, abarcando el 17 % de los compromisos de JAI en el contexto del programa CARDS del período 2001-2006. La selección de los proyectos obedeció a los criterios siguientes: i) importancia financiera, ii) cobertura de todos los sectores de JAI y iii) cobertura de todos los tipos de contratos, es decir, subvenciones, servicios, suministros y obras. Con el fin de poder formular observaciones significativas sobre las realizaciones, los resultados y la sostenibilidad de los proyectos, se controlaron sobre el terreno 29 de 30 proyectos nacionales.

¹ La AER se clausuró al final de 2008. Tenía centros operativos en la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Serbia. Las delegaciones de la Comisión Europea ejecutan actualmente programas en Albania y Bosnia y Herzegovina. La AER contaba también con un centro operativo en Kosovo y hay una delegación en Croacia, pero ninguno de los dos fue auditado.

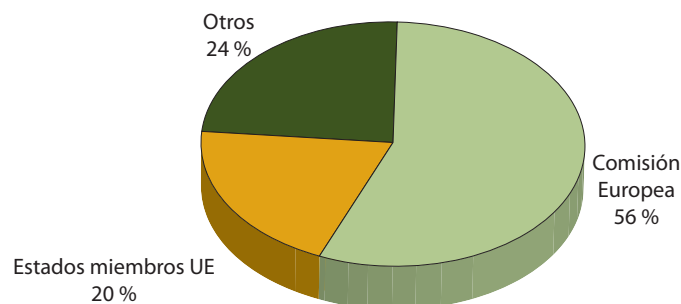
CUADRO 1: NÚMERO SUBVENCIONABLE DE PROYECTOS POR PAÍS EN ABRIL DE 2007

País	Número de proyectos	Importe en millones de euros
Albania	21	38
Bosnia y Herzegovina	30	48
Antigua República Yugoslava de Macedonia	12	15
Programa regional	6	15
Serbia y Montenegro	14	21
Total	83	137
Controlado	33	81
Cobertura	40 %	59 %

3. La fiscalización se centró en proyectos ya avanzados pero no demasiado antiguos, limitándose los controles a aquellos que no tenían más de 48 meses de antigüedad y no menos de 18 en el momento de la fiscalización. Siguiendo estos criterios, el importe contratado en los países auditados era de 137 millones de euros y la fiscalización abarcó el 59 % de dicho importe. Salvo en un caso (proyecto del puesto fronterizo de Gorica en Bosnia y Herzegovina) que nunca llegó a iniciarse, los demás se finalizaron todos, de manera que se disponía de material suficiente para identificar y analizar los principales problemas de eficacia.

ANEXO III

TOTAL DE FONDOS ASIGNADOS DURANTE EL PERIODO 2006-2008, 4 240 MILLONES DE EUROS POR FUENTE



Fuente: Oficina conjunta del Banco Mundial y la Comisión Europea para Europa sudoriental.

ANEXO IV

ÍNDICE DE LA PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN – LOS BALKANES OCCIDENTALES

	2008		2007		2006		2005		2004	
	Clasificación	Puntuación IPC	Clasificación	Puntuación IPC	Clasificación	Puntuación IPC	Clasificación	Puntuación IPC	Clasificación	Puntuación IPC
Albania	85	3,4	105	2,9	111	2,6	126	2,4	108	2,5
Bosnia y Herzegovina	92	3,2	84	3,3	93	2,9	88	2,9	82	3,1
Antigua República Yugoslava de Macedonia	72	3,6	84	3,3	105	2,7	103	2,7	97	2,7
Montenegro	85	3,4	84	3,3	N/A		97	2,8	97	2,7
Serbia	85	3,4	79	3,4	90	3,0				

El índice de la percepción de la corrupción (IPC) se calcula con respecto a 180 países, clasificados desde 1, es decir el país que es percibido como el menos corrupto, a 180 para el percibido como más corrupto.

El IPC se puntúa entre 0 y 10, y expresa el nivel de corrupción percibida, es decir cuanto más baja la puntuación, más elevado el índice de la percepción de la corrupción.

Fuente: Transparencia internacional (<http://www.transparency.org>).

ESTRUCTURA DE GESTIÓN DE LA COMISIÓN EN LOS BALKANES OCCIDENTALES

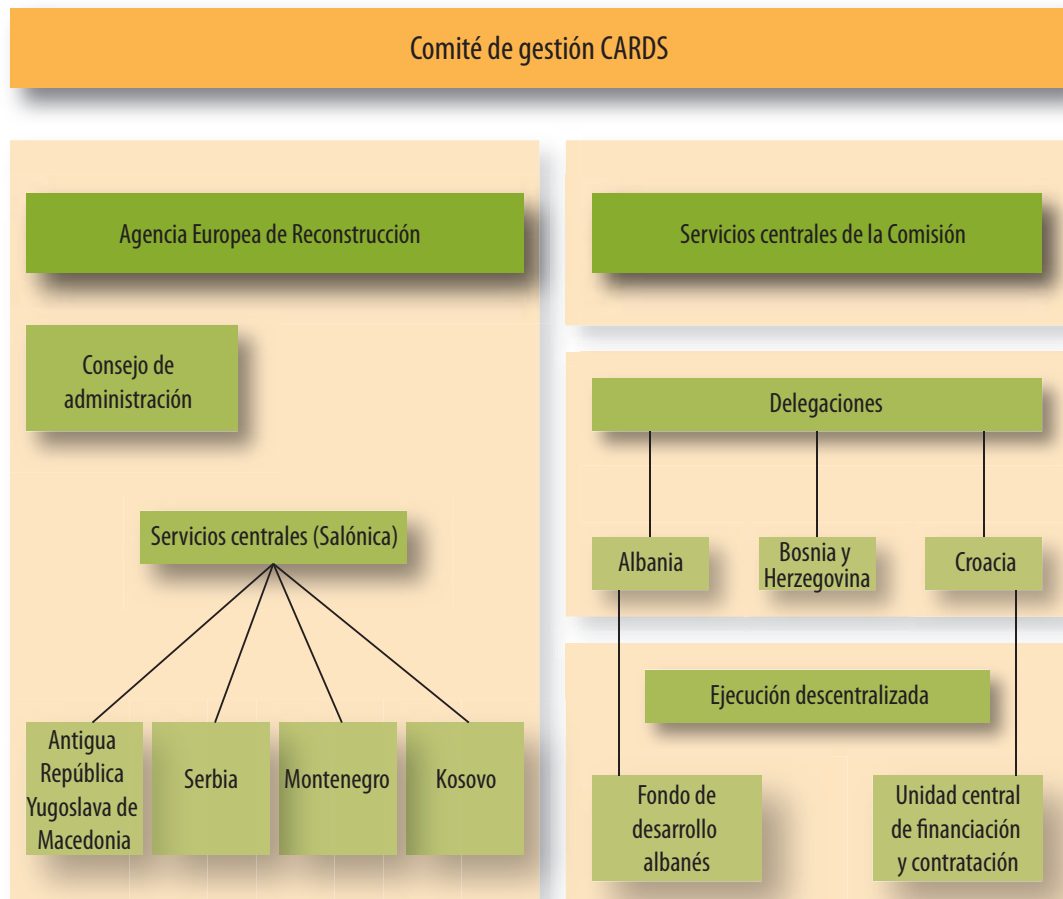
El programa CARDS se ejecuta principalmente mediante dos de un total de cuatro estructuras de gestión diferentes (véase el **diagrama 1**):

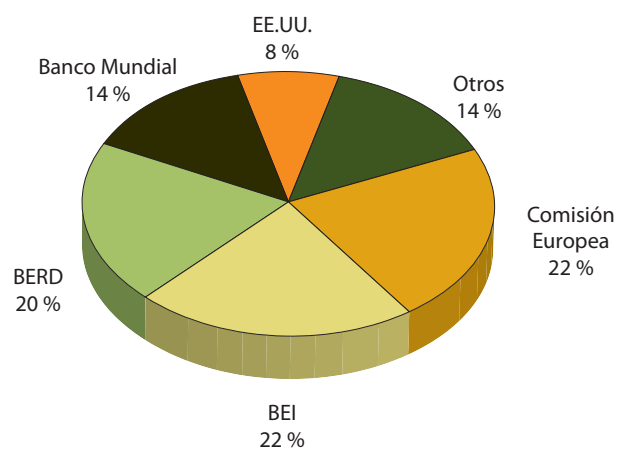
- a) las delegaciones de la Comisión en Albania, Bosnia y Herzegovina y Croacia gestionan los proyectos desde su fase de identificación y formulación hasta la de licitación, contratación, ejecución y evaluación¹;
- b) la Agencia Europea de Reconstrucción (AER)², una agencia independiente de la UE, gestiona el programa en Serbia y Montenegro, incluido Kosovo, y la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Fue creada como respuesta a la necesidad de actuar con rapidez y eficiencia ante los problemas urgentes de la población de Kosovo en la fase inmediatamente posterior a la crisis de 1999;
- c) la DG Ampliación (y anteriormente EuropeAid) gestiona los programas regionales directamente desde los servicios centrales;
- d) los organismos de ejecución de los países beneficiarios gestionan los programas de desarrollo de las comunidades locales en Albania y una parte del programa CARDS 2002 en Croacia de manera descentralizada.

¹ El proceso de desconcentración se inició en Bosnia y Herzegovina en 1998, con el fin de mejorar la rapidez del suministro de la ayuda exterior comunitaria, a la vez que se fortalecían los procedimientos financieros.

² La AER se creó en febrero de 2000 y su predecesor, el Grupo de Trabajo para Kosovo, ya había comenzado a funcionar en 1999. En 2001, el mandato de la agencia se extendió a Serbia y Montenegro y en 2002 a la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

DIAGRAMA 1: ESTRUCTURA DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA CARDS



TOTAL DE SUBVENCIONES Y PRÉSTAMOS DURANTE EL PERÍODO 2006-2008, 10 488 MILLONES DE EUROS, POR FUENTE

Fuente: Oficina conjunta del Banco Mundial y la Comisión Europea para Europa sudoriental.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

I.

El ámbito de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) ha continuado siendo un ámbito prioritario en la programación del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA). El importe total asignado a los proyectos en este campo fue de 58,6 millones de euros en 2007 y de 75,5 millones de euros en 2008.

III.

- a) La Comisión ha otorgado siempre una alta prioridad al apoyo a los países en el cumplimiento de los criterios políticos, incluyendo el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior, según se puso de manifiesto en los programas CARDS, Phare y el mecanismo de transición. El ámbito JAI continúa siendo un ámbito prioritario en el marco del IPA.
- b) La continuidad de los proyectos depende esencialmente de los compromisos de los países y beneficiarios y de los recursos asignados a un proyecto después de su realización. La Comisión está abordando esta cuestión a través de las condiciones de los proyectos y la cofinanciación por parte de los beneficiarios.
- c) Las necesidades se identificaron generalmente en el marco de los informes de situación, que incluyen una evaluación de la situación en el ámbito JAI en los países candidatos y en los países candidatos potenciales.
- e) La Comisión está de acuerdo en que la consolidación institucional es más efectiva cuando está apoyada por una fuerte voluntad política de reforma.
- f) La Agencia Europea de Reconstrucción ha sido una herramienta eficaz en el ámbito para el que fue diseñada, gracias a su velocidad de entrega que era esencial en la fase de reconstrucción.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

IV.

- b) La Comisión combina generalmente la inversión en equipo y en infraestructura con el desarrollo institucional y de capacidades. La aportación de equipo y de infraestructura se combina con el apoyo a la formación y las reformas organizativas.
- c) En el marco del IPA, la Comisión ha puesto mayor énfasis en la eficacia de la ayuda, y se ha comprometido a garantizar una coordinación eficaz de los donantes *in situ*. Esto ha dado lugar a diversas conferencias de coordinación de los donantes organizadas por la Comisión desde 2007, así como a iniciativas concretas *in situ* para la coordinación a nivel de sector, incluida la preparación de proyectos conjuntos con otros donantes.
- d) Dado que el Reglamento financiero permite a la Comisión ejecutar acciones exteriores junto con otros actores, este tipo de acciones se tendrán en cuenta cuando se consideren aplicables.

V.

- a) Los beneficiarios participan ahora en el proceso de contratación pública desde la preparación de proyectos hasta la evaluación de ofertas (donde un representante del beneficiario está siempre presente como miembro con derecho a voto). Más generalmente, para aumentar la apropiación por los beneficiarios, se organizan regularmente reuniones de coordinación regional con la sede de la CE, las Delegaciones de la CE y los beneficiarios, y desde una fase inicial se consulta a los beneficiarios sobre el documento de planificación plurianual y las fichas generales del proyecto.
- b) A fin de reforzar la continuidad y la apropiación de los proyectos correspondientes a los programas IPA 2007 y 2008, las fichas de proyecto incluyen condiciones específicas sobre el mantenimiento de las infraestructuras.
- c) En marzo de 2009, la Comisión inició un proyecto de ayuda financiera regional a fin de mejorar la supervisión, en el ámbito JAI, tanto de la eficacia de la acción de las autoridades como de la eficacia de la ayuda financiera.
- d) La ayuda financiera es complementaria al proceso político de estabilización y asociación. Los informes de situación y las asociaciones europeas incluyen recomendaciones específicas en cuanto a los cambios institucionales requeridos. Algunos proyectos también apoyan directamente reformas en el ámbito JAI. Por ejemplo, en la programación del IPA 2009, están teniendo lugar discusiones con los beneficiarios a fin de presentar mejores programas que respondan a las necesidades de los beneficiarios en el ámbito JAI, desde una perspectiva de integración regional de la UE y en relación con el documento de estrategia, los informes de países y las asociaciones europeas y de adhesión.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

2.

Después de CARDS, el ámbito JAI ha continuado siendo un ámbito prioritario en la programación del IPA.

Las directrices para los programas de acción anuales indican que las cantidades que deben asignarse en el marco de los criterios políticos, incluidos los proyectos JAI en el componente del IPA para el desarrollo institucional y la asistencia técnica, deben alcanzar entre el 30 % y el 35 % del total. El importe total asignado a proyectos en este ámbito fue de 58,6 millones de euros en 2007 y 75,5 millones de euros en 2008.

3.

- a) La evaluación de riesgo de la Comisión confirma las conclusiones del Tribunal. Sin embargo, los riesgos relacionados con la continuidad y la apropiación de proyectos conforme a los programas IPA 2007 y 2008 se ven atenuados ahora por las condiciones y medidas incluidas en los proyectos, tales como la cofinanciación de proyectos.
- c) La Comisión aplica principios de gestión financiera sana y eficaz, y evalúa el nivel de riesgo asociado con cada proyecto. Los contratos no se firmarán, o podrán suspenderse, si no existen garantías razonables de que se cumplan las condiciones para la ejecución del proyecto.

OBSERVACIONES

13.

En la ejecución de los proyectos anuales la Comisión tuvo que tener en cuenta las circunstancias cambiantes, manteniéndose al mismo tiempo dentro de los límites de los objetivos estratégicos más amplios.

Recuadro 1 — Ejemplos de proyectos de inversiones estratégicas y no estratégicas

Caso 2: Proyecto no conforme con el programa anual

La necesidad de reforzar capacidades en el ámbito del asilo se ha identificado a nivel político. El informe periódico de la Comisión de 2002 hizo un llamamiento al país para que «mejorase la capacidad de tramitar las solicitudes de asilo», mientras que la primera misión de evaluación en el ámbito JAI, llevada a cabo en junio de 2002, recomendó que «deberían crearse instalaciones de recepción adecuadas para los solicitantes de asilo».

14.

Cuando se financian proyectos, siempre se tiene en cuenta el marco estratégico.

La Comisión ha animado con regularidad a los Ministerios de Justicia y de Interior a que desarrollen su procedimiento de selección.

Recuadro 3 — Ejemplos de distribución y uso ineficientes e ineficaces del equipo financiado por la UE

Las motos proporcionadas por CARDS se asignaron a los puestos de policía de frontera para patrullar la frontera verde. El Ministerio de Interior se comprometió a proporcionar el equipo de protección. Se puso en marcha una licitación y se eligió una oferta a principios de 2009.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La compra del equipo era inicialmente responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Política Social. La Comisión y el ACNUR plantearon conjuntamente esta cuestión ante el Gobierno. Parte del equipo se instaló en el centro antes de abril de 2008, y el resto al final del verano de 2008.

La Comisión ha reforzado desde entonces su supervisión global a través de las visitas realizadas por el personal de la Delegación de la CE y la información periódica sobre la utilización de activos, e interactuando estrechamente con la policía nacional albanesa.

Recuadro 5 — Ejemplo de un proyecto no ejecutado relativo a un paso fronterizo

Basándose en el firme compromiso del Consejo de Ministros de Bosnia y Herzegovina y del municipio de Grude de que el proceso de expropiación del terreno estaría acabado a finales de septiembre de 2004, la Comisión firmó los contratos de obra por valor de 2,9 millones de euros para la construcción del paso fronterizo de Gorica en octubre de 2004. Tal situación no era infrecuente dadas las incertidumbres legales debidas a la transferencia de competencias relacionadas con las aduanas y asuntos fronterizos de las entidades al Estado de Bosnia Herzegovina. Además, el paso fronterizo de Gorica fue nombrado para su construcción como paso fronterizo prioritario por el Ministerio Federal de Transporte de Bosnia y Herzegovina. En este caso particular, la Comisión se enfrentó a una resistencia inesperada contra la expropiación por parte de las autoridades locales a causa de la valoración del terreno, que no pudo ser anulada por el Estado.

Respecto de la continuidad y la apropiación de los proyectos en el marco de los programas IPA 2007 y 2008, las fichas del proyecto incluyen medidas para evitar dificultades con los permisos de construcción y la propiedad de la tierra.

La Administración de Impuestos Indirectos de Bosnia y Herzegovina (AII) está planeando construir una terminal aduanera interior en Mostar (en el centro regional de la AII de Mostar) que sería propiedad de la AII. La AII estaría en condiciones de recaudar el 100 % de los ingresos relacionados con el uso de la terminal aduanera. La construcción de terminales aduaneras también se prevé en la estrategia de gestión integrada de las fronteras de Bosnia y Herzegovina (versión revisada adoptada en julio de 2008). La AII prevé la construcción de cuatro terminales aduaneras interiores en Bosnia y Herzegovina, en cuatro centros regionales de la AII, a saber, Mostar, Sarajevo, Banja Luka y Tuzla.

19.

La decisión en pro o en contra de un paso fronterizo conjunto está sujeta a varios factores, siendo el coste solamente uno de ellos. Además, hay algunos ejemplos de pasos fronterizos conjuntos entre los países balcánicos occidentales (o entre ellos y sus vecinos) apoyados por los fondos de la UE. Un paso fronterizo conjunto puede en efecto reforzar la cooperación entre los dos países en cuestión, pero hay también otras maneras de cooperación bilateral en la frontera.

La Comisión está examinando actualmente si, en los pasos fronterizos conjuntos entre los países balcánicos occidentales y sus vecinos, el acervo de Schengen se aplica en caso de una solicitud de asilo presentada por un solicitante en el territorio del tercer país (pero físicamente en el paso fronterizo conjunto). La perspectiva de la UE sobre los países balcánicos occidentales requiere que se tengan en cuenta tales reflexiones internas de la UE al hacer recomendaciones en relación con esos países

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 6 — Ejemplo de una inversión destinada a instaurar el Estado de Derecho

Construcción del Tribunal de Apelación en Vlora, Albania

Desde que se realizó la auditoría, el suministro de energía en el país ha mejorado considerablemente y, por tanto, se ha reducido radicalmente la frecuencia de los cortes de electricidad en la red. Paralelamente, desde principios de 2009, el Ministerio de Justicia ha aumentado el presupuesto operativo y de mantenimiento para toda la infraestructura de la justicia.

A este respecto, cabe señalar que la administración y la gestión presupuestaria en los organismos judiciales es cada vez más transparente y más normalizada.

23.

Albania ha celebrado un acuerdo comunitario de readmisión, que entró en vigor el 1 de mayo de 2006, y Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia también han celebrado tales acuerdos, que entraron en vigor el 1 de enero de 2008. Cada uno de estos acuerdos establece que la aplicación del mismo debe ser supervisada por un comité de readmisión conjunto con representantes tanto de la Comisión como de las autoridades nacionales. Los comités mixtos celebran reuniones regulares en las que también participan representantes de los Estados miembros. La correcta aplicación de estos acuerdos es una condición para suprimir la obligación de visado de la UE. Las evaluaciones realizadas en este contexto han confirmado que los acuerdos se aplican correctamente y a tiempo.

24.

Mientras tanto, la situación ha mejorado: respecto de la continuidad y la apropiación de los proyectos correspondientes a los programas IPA 2007 y 2008, las fichas del proyecto incluyen condiciones específicas sobre el mantenimiento de las infraestructuras.

25.

La Comisión es consciente de que una mejor supervisión de los activos podría tener un efecto positivo en el impacto y la continuidad de los proyectos de inversión.

Recuadro 8 — Ejemplo de proyecto de infraestructura con falta de impacto

Las operaciones en el paso fronterizo están actualmente reguladas por la instrucción expedida por el Director de la AII. Según las autoridades pertinentes de Bosnia y Herzegovina, esta instrucción no representa un documento válido para la reclasificación oficial (degradación) del punto de paso fronterizo puesto que, para ser válida, tal decisión debe ser adoptada por las instituciones competentes de Bosnia y Herzegovina y publicada en la Gaceta Oficial, lo que no ocurrió en este caso. En su opinión, esta instrucción expedida por el Director de la AII no podía considerarse una decisión oficial de reclasificación, aunque el régimen en el punto de paso fronterizo se rija por esa instrucción particular.

26.

Los beneficiarios participan ahora en el proceso de contratación pública desde la preparación de proyectos hasta la evaluación de ofertas (donde un representante del beneficiario está siempre presente como miembro con derecho a voto).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Los servicios posventa no son cuantificables en el momento de la presentación de ofertas y exceden generalmente el período de ejecución de los programas de la Comisión. Generalmente, la prestación de servicios posventa es un requisito para las licitaciones de suministro de la Comisión Europea, pero el contrato para tales servicios debe ser negociado por el beneficiario y no está financiado por la Comisión Europea.

Inversiones no adaptadas a las capacidades institucionales necesarias

27.

La Comisión combina generalmente la inversión en equipo e infraestructura con el desarrollo institucional y de capacidades. Por lo que respecta a la gestión aduanera, la provisión de equipo y de infraestructura se combina con el apoyo a la formación de la policía de fronteras y las reformas organizativas. Los objetivos globales para cada país se basan en una estrategia de gestión integrada de las fronteras.

28.

El proyecto es un paso en una estrategia a más largo plazo. El material informático suministrado ha dado lugar a una mejora significativa de los métodos de trabajo y a una transferencia inmediata de datos entre las comisarías de policía y la unidad informática central del Ministerio, permitiendo su tratamiento posterior en los servicios de policía competentes. Éste era el objetivo inmediato previsto por el proyecto. Posteriormente, se prevé ampliar la red en varias fases.

a) En Montenegro, siete pasos fronterizos (que cubren el 85 % del tráfico) están ahora conectados con la base de datos central y la base de datos de Interpol. Un paso fronterizo adicional deberá estar conectado antes de junio de 2009. En el marco del diálogo en curso sobre la liberalización del régimen de visados, Montenegro ha declarado que todos los puntos de paso fronterizos estarán conectados con la base de datos central antes de finales de 2009 y que esto se financiará con fondos nacionales.

b) Mientras tanto, en los otros países balcánicos occidentales, se han adoptado nuevas leyes sobre protección de datos¹. En algunos países deben adoptarse otras disposiciones legislativas y administrativas para establecer una protección suficiente de los datos personales.

c) La expedición de instrucciones escritas sobre los controles de acceso es responsabilidad de las autoridades nacionales. No obstante, la Comisión apoya la aplicación de procedimientos de control del acceso, a través de la asistencia técnica o del hermanamiento.

34.

Las estrategias de reforma en materia de justicia e interior contienen indicadores de rendimiento. Se han elaborado notas políticas, destinadas a proporcionar ayuda sobre la programación y sobre los resultados que deben alcanzarse con la ayuda financiera. Las evaluaciones paritarias por los expertos de los Estados miembros evalúan la situación global y ofrecen recomendaciones sobre lo que debería lograrse con la ayuda futura. Además, el informe de situación anual contiene una evaluación del grado en que se respetan los valores de libertad, seguridad y justicia (por ejemplo, Estado de Derecho y respeto de los derechos fundamentales) en cada país balcánico occidental.

¹ En 2007 se adoptaron nuevas leyes sobre protección de datos en Croacia, y en 2008 en Albania, Serbia, Montenegro y la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 9 — Situación inestable en materia de personal en la administración pública en Albania y en la Antigua República Yugoslava de Macedonia

La falta de personal y la rotación derivada de las elecciones constituyen una fuente de preocupación. La Comisión subraya regularmente a las autoridades nacionales y locales la importancia de mantener al personal como garantía de una mayor eficacia de la administración pública.

Desde la realización de la auditoría se han observado algunas mejoras en el ámbito de la migración, donde se ha consolidado la Dirección de Política de Migración en el Ministerio de Trabajo de Albania y se ha contratado personal adicional.

Los cambios fueron realizados por el Ministerio de conformidad con la legislación vigente y sobre la base, esencialmente, de los resultados considerados insatisfactorios. Esto dio lugar a una ralentización temporal del proceso de reforma, constatado por la Comisión. El nuevo personal contratado tardó un tiempo en adaptarse pero los indicadores de rendimiento de los titulares de los puestos en cuestión son comparativamente mejores ahora que hace tres años.

Recuadro 10 — Ejemplos de refuerzo de la capacidad operativa

La ayuda comunitaria puede haber contribuido a proporcionar la capacidad organizativa y de infraestructura necesarias para planear y ejecutar una operación de esta envergadura, pero no constituyó un factor directo ni indirecto en su ejecución.

38.

Aunque la Comisión anime a los distintos servicios a cooperar, las tensiones internas y la elaboración de políticas fragmentadas y descoordinadas entre el Estado y las entidades en Bosnia y Herzegovina constituyen el principal obstáculo para el buen funcionamiento de las instituciones y para crear unas estructuras estatales con mejor funcionamiento y más eficaces. La falta de consenso político sobre la dirección principal del país también afecta inevitablemente a los resultados de la ayuda financiera.

Recuadro 11 — Ejemplos de centros de formación judicial (CFJ)

Inicialmente, el Ministerio de Justicia no invitó a ninguno de los expertos internacionales del proyecto a participar en el proceso de elaboración de la ley que rige la Academia de formación de jueces y fiscales. A raíz de la presión de la comunidad de donantes, finalmente se consultó a los expertos y algunas de sus recomendaciones se han incluido en el texto final. Sin embargo, la ley actual aún tiene deficiencias que deben abordarse. El Ministerio de Justicia ha incluido en la agenda legislativa de 2009 la elaboración de enmiendas.

Actualmente la Academia está plenamente operativa tanto para la formación inicial como para la formación continua. Por lo que se refiere a la formación inicial, la primera generación de estudiantes se graduó en febrero de 2009 y la segunda generación está cursando en la actualidad. En cuanto a la formación continua, la Academia ha ampliado constantemente su abanico de actividades y las categorías de formación especial que proporciona.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Las autoridades locales tomaron la decisión de abandonar la estrategia de formación de formadores previamente acordada y que tenía como objetivo mejorar las técnicas de enseñanza.

Durante la ejecución del proyecto, la Comisión se enfrentó a prioridades cambiantes debido a las opiniones divergentes de los distintos Ministros de Justicia, Presidentes del Tribunal Supremo y Directores del Centro de Formación Judicial respecto de la función del CFJ.

41.

Dado que los proyectos que se pusieron en marcha en virtud del programa eran los primeros proyectos regionales CARDS en el ámbito JAI, los expertos de los Estados miembros de la UE llevaron a cabo misiones de evaluación JAI en la región en mayo y junio de 2002 e identificaron varias necesidades comunes importantes que aspiraron a cubrir los proyectos que se iniciaron posteriormente.

43.

Para los proyectos futuros, se elaborarán breves resúmenes de los progresos realizados en la consecución de los objetivos específicos. La Comisión desea subrayar que se han alcanzado todos los resultados previstos en la descripción del proyecto.

44.

La Comisión ha aprendido de estas experiencias y ahora actúa según un enfoque formalizado que considera al beneficiario el director del proceso de ayuda y le deja plena responsabilidad sobre los objetivos, métodos y resultados esperados.

Una prioridad del IPA es hacer lo necesario para que los beneficiarios se apropien más de los proyectos.

Recuadro 12 — Ejemplos de proyectos de aprendizaje mediante la práctica en Bosnia y Herzegovina

Caso 2: Transferencia incompleta de responsabilidades al beneficiario - Cámara de los crímenes de guerra

En lo que respecta al relevo del personal, el proyecto de crímenes de guerra implicaba un período de aplicación de cinco años, es decir, de 2005 a 2009 inclusive. Tras la auditoría, se ha reconsiderado la posibilidad de terminar los mandatos de todos los jueces y fiscales internacionales, especialmente a la luz del retraso en los casos a tratar y de las reducciones presupuestarias del 15 % para el Tribunal para 2009. Por tanto, por razones políticas, técnicas y presupuestarias el Tribunal (y la oficina del fiscal) están a favor de la continuación de su actividad más allá del plazo inicialmente señalado, que era diciembre de 2009.

46.

La Comisión considera ahora el grado en que se respetan los valores de libertad, seguridad y justicia, y especialmente el Estado de Derecho y los derechos fundamentales en determinados terceros países clave (incluidos los países donde se ha realizado esta auditoría), como un indicador de impacto importante relacionado con uno de los objetivos generales del espacio de libertad, seguridad y justicia.

47.

La historia de la ejecución de varios proyectos de refuerzo institucional muestra que la Comisión ha intentado repetida y constantemente ejercer una influencia positiva para fomentar la continuidad de los proyectos.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

48.

A fin de aumentar la apropiación por los beneficiarios, se organizan regularmente reuniones de coordinación regional con la sede de la CE, las Delegaciones de la CE y los beneficiarios, y desde una fase inicial se consulta a los beneficiarios sobre el documento de planificación plurianual y las fichas generales del proyecto.

Por lo que se refiere a la programación regional JAI en el marco del IPA 2009, están teniendo lugar discusiones con los beneficiarios a fin de presentar mejores programas que respondan a las necesidades de los beneficiarios, desde una perspectiva de integración regional de la UE y en relación con el documento de estrategia, los informes de países y las asociaciones europeas y de adhesión.

49.

El Consejo de Cooperación Regional asumió en la primera mitad de 2008 la función del anterior pacto de estabilidad como facilitador de la cooperación regional de los donantes en el ámbito JAI y está organizando conferencias con este fin.

En ese contexto, iniciativas individuales tales como la iniciativa regional en materia de migración, asilo y retorno de refugiados (MARRI) y la Iniciativa Regional Anticorrupción (RAI) también han organizado reuniones con vistas a la cooperación de los donantes.

52.

La Agencia Europea de Reconstrucción ha cumplido con éxito su mandato de reconstrucción y estabilización postcrisis. La Comisión considera que la Agencia ha sido una herramienta eficaz para el ámbito para el que fue diseñada, gracias a su velocidad de entrega que era esencial en la fase de reconstrucción.

53.

La coordinación de donantes ya se consideraba una prioridad en el ámbito del programa CARDS, pues ya se celebró una reunión al respecto en Bruselas a finales de 2005, donde se expusieron las mejores prácticas realizadas en Albania y se discutieron diversos aspectos de esta coordinación.

En el marco del IPA, la voluntad de garantizar una coordinación eficaz de los donantes *in situ* se ha erigido en prioridad absoluta: se organizaron nuevas conferencias sobre la eficacia de la ayuda en los Balcanes occidentales y en Turquía en Bruselas en octubre de 2008, y en Tirana en abril de 2009. Para octubre de 2009 está programada una conferencia de seguimiento.

54.

La Comisión se esfuerza continuamente por mejorar la coordinación entre los donantes. A principios de 2008 se restableció una red interna para mejorar la coordinación de las políticas y de la programación en el ámbito JAI. En el marco de esta red se organizan reuniones regulares en las que participan también las Delegaciones de la CE. En este contexto se han elaborado notas temáticas con recomendaciones en cuanto a políticas y programación en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 14 — Ejemplo de falta de coordinación en un proyecto de inversión que implica a varios donantes

Desde 2002, todos los donantes equiparon a las autoridades locales con vehículos y se los donaron al final de los proyectos. Esta falta de coordinación, patente en la falta de planificación presupuestaria estratégica por parte de las autoridades locales así como en la reacción de las organizaciones internacionales a la falta de vehículos, dio lugar, al cabo de unos años, a la constitución de una flota heterogénea cuyos costes de mantenimiento van en aumento. El problema fue detectado por el Ministerio de Interior, que el año pasado inició una revisión coordinada de su flota lanzando una licitación y adquiriendo posteriormente unos 50 vehículos. Todos estos vehículos provienen de un solo gran fabricante de automóviles de la UE, lo que se espera que afecte positivamente a los gastos de mantenimiento.

55.

El problema de contar con asesoría contradictoria, que se limitaba a determinadas cuestiones y a un período específico, se ha solucionado a medida que los otros actores salieron del terreno, y ya no existe, pues la Comisión ha promovido la armonización progresiva.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

56.

El ámbito JAI ha continuado siendo un ámbito prioritario en la programación del Instrumento de Ayuda Preadhesión y mientras tanto se han introducido medidas para garantizar la continuidad de los resultados de los proyectos.

57.

En el marco de los esfuerzos que realiza para garantizar la coordinación entre los donantes, la Comisión mantiene contactos regulares, a efectos de la coordinación de políticas y de la ayuda financiera, con el Consejo de Europa, la Comisión de Venecia, el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones, el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, y donantes bilaterales. Se celebran regularmente reuniones entre las Delegaciones de la CE y las embajadas de los Estados miembros para coordinar su ayuda financiera bilateral con la de la Comunidad. La Comisión organizó conferencias en otoño de 2008 y en abril de 2009 con los principales donantes, con el fin de mejorar las metodologías de coordinación de los donantes. La próxima conferencia, que se centrará principalmente en los aspectos prácticos de la coordinación *in situ*, está prevista para octubre de 2009.

El Consejo de Cooperación Regional asumió en la primera mitad de 2008 la función del anterior Pacto de Estabilidad como facilitador de la cooperación regional de los donantes en el ámbito JAI y está organizando conferencias con este fin. También se organizan reuniones de cooperación de donantes a través de iniciativas regionales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendación 1

- a) La Comisión define ahora indicadores de impacto que forman parte del ciclo de gestión por actividades. Entre ellos figura el grado en que se respetan los valores de libertad, seguridad y justicia en determinados países terceros clave, incluidos los países donde se ha realizado esta auditoría. Entre estos valores se incluyen el Estado de Derecho y los derechos fundamentales.
- b) La Comisión combina generalmente la inversión en equipo y en infraestructura con el desarrollo institucional y de capacidades. La aportación de equipo y de infraestructura se combina con el apoyo a la formación y las reformas organizativas.
- c) Se están examinando ahora los aspectos prácticos de la coordinación entre donantes; respecto a esta posibilidad particular, la Comisión ha tomado iniciativas en el contexto de una «feria de proyectos» organizada en la primavera de 2009.
- d) Dado que el Reglamento financiero permite a la Comisión ejecutar acciones exteriores junto con otros actores, este tipo de acciones se tendrán en cuenta cuando se consideren aplicables.

Recomendación 2

- a) Los beneficiarios participan ahora en el proceso de contratación pública desde la preparación de proyectos hasta la evaluación de ofertas (donde un representante del beneficiario está siempre presente como miembro con derecho a voto). Más generalmente, para aumentar la apropiación por parte de los beneficiarios, se organizan regularmente reuniones de coordinación regional con la sede de la CE, las Delegaciones de la CE y los beneficiarios, y desde una fase inicial se consulta a los beneficiarios sobre el documento de planificación plurianual y las fichas generales del proyecto.
- b) A fin de aumentar la continuidad y la apropiación de los proyectos correspondientes a los programas IPA 2007 y 2008, las fichas de proyecto incluyen condiciones específicas sobre el mantenimiento de las infraestructuras.
- c) La Comisión es consciente de la situación y en marzo de 2009 inició un proyecto de ayuda financiera regional a fin de mejorar la supervisión, en el ámbito JAI, tanto de la eficacia de la acción de las autoridades como de la eficacia de la ayuda financiera.
- d) La Comisión define ahora indicadores de impacto que forman parte del ciclo de gestión por actividades. Entre ellos figura el grado en que se respetan los valores de libertad, seguridad y justicia en determinados países terceros clave, incluidos los países donde se ha realizado esta auditoría. Entre estos valores se incluyen el Estado de Derecho y los derechos fundamentales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- e) La ayuda financiera es complementaria al proceso político de estabilización y asociación. Los informes de situación y las asociaciones europeas incluyen recomendaciones específicas en cuanto a los cambios institucionales requeridos. Algunos proyectos también apoyan directamente reformas en el ámbito JAI. Por ejemplo, en la programación del IPA 2009, están teniendo lugar discusiones con los beneficiarios a fin de presentar mejores programas que respondan a las necesidades de los beneficiarios en el ámbito JAI, desde una perspectiva de integración regional de la UE y en relación con el documento de estrategia, los informes de países y las asociaciones europeas y de adhesión.

Recomendación 3

La Comisión acuerda que un paso fronterizo conjunto puede en efecto reforzar la cooperación entre los dos países en cuestión, pero hay también otras maneras de cooperación bilateral en la frontera.

Las cuestiones prácticas ligadas a la aplicabilidad del acervo de Schengen en los pasos fronterizos conjuntos en caso de solicitudes de asilo deben tenerse en cuenta al hacer recomendaciones políticas en relación con estos países.

Tribunal de Cuentas Europeo

Informe Especial n° 12/2009

La eficacia de los proyectos de la Comisión

en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior de los Balcanes occidentales

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2009 — 57 pp. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-455-5

doi:10.2865/80453

Cómo obtener las publicaciones de la Unión Europea

Publicaciones destinadas a la venta

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- En una librería, facilitando el título, el editor y el número ISBN.
- Poniéndose directamente en contacto con uno de nuestros agentes de ventas. Puede obtener sus datos de contacto en el sitio web <http://bookshop.europa.eu> o mandando un fax al +352 2929-42758.

Publicaciones gratuitas

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- En las representaciones o delegaciones de la Comisión Europea. Puede obtener sus datos de contacto en el sitio web <http://ec.europa.eu> o mandando un fax al +352 2929-42758.

EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO ANALIZA EN EL PRESENTE INFORME LA EFICACIA DE LOS PROYECTOS DE LA COMISIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO DE LA JUSTICIA Y LOS ASUNTOS DE INTERIOR EN LOS BALCANES OCCIDENTALES. LA FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL ABARCÓ TANTO LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN COMO LOS DE DESARROLLO INSTITUCIONAL EN LAS CUATRO SECCIONES DEL ÁMBITO DE JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR QUE FIGURAN A CONTINUACIÓN: ASILO Y MIGRACIÓN, GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS, PODER JUDICIAL Y POLICÍA.

EN EL CONTEXTO DE UNA SITUACIÓN POLÍTICA Y ORGANIZATIVA DIFÍCIL, LA GESTIÓN DE LA COMISIÓN DE LOS PROYECTOS DE JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR HA SIDO EN GRAN MEDIDA EFICAZ. CON TODO, EL TRIBUNAL OBSERVÓ ALGUNAS DEFICIENCIAS, EN PARTICULAR DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL COMPROMISO (APROPIACIÓN) Y DEL CARÁCTER SOSTENIBLE DE LOS RESULTADOS. EL INFORME CONTIENE UNA SERIE DE RECOMENDACIONES QUE PODRÍAN AYUDAR A LA COMISIÓN A PRESTAR UNA AYUDA MÁS EFICIENTE Y EFICAZ.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-9207-455-5



9 789292 074555