



TRIBUNAL DE  
CUENTAS EUROPEO

Informe Especial nº 18

2012

ISSN 1831-0842

ASISTENCIA DE LA UNIÓN  
EUROPEA A KOSOVO  
RELACIONADA CON EL ESTADO  
DE DERECHO





Informe Especial nº 18 // 2012

# ASISTENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA A KOSOVO RELACIONADA CON EL ESTADO DE DERECHO

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, segundo párrafo)

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

Tel. +352 4398-1  
Fax +352 4398-46410  
E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Informe Especial nº 18 // 2012

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

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.  
Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2012

ISBN 978-92-9237-944-5  
doi:10.2865/32371

© Unión Europea, 2012  
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica

*Printed in Luxembourg*

# ÍNDICE

## Apartados

### ABREVIATURAS

I-VI **RESUMEN**

1-16 **INTRODUCCIÓN**

1-11 **ANTECEDENTES**

12-16 **AYUDA FINANCIERA DE LA UE**

17-20 **ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN**

21-101 **OBSERVACIONES**

21-66 **PESE A LA CONSIDERABLE AYUDA PRESTADA POR LA UE, LOS AVANCES EN LA MEJORA DEL ESTADO DE DERECHO SON LIMITADOS Y LOS NIVELES DE DELINCUENCIA ORGANIZADA Y CORRUPCIÓN SIGUEN SIENDO ALTOS**

22-33 POLICÍA DE KOSOVO: LAS INTERVENCIONES DE LA UE EXAMINADAS POR EL TRIBUNAL HAN TENIDO UN ÉXITO MODERADO, PERO SUBSISTEN RETOS IMPORTANTES, EN PARTICULAR EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

34-41 PODER JUDICIAL DE KOSOVO: LAS INTERVENCIONES DE LA UE EXAMINADAS CONTRIBUYERON AL DESARROLLO DE CAPACIDADES, PERO EL SISTEMA JUDICIAL AÚN PRESENTA CARENCIAS FUNDAMENTALES

42-45 ADUANAS DE KOSOVO: LAS INTERVENCIONES DE LA UE HAN CONSEGUIDO GRANDES LOGROS EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES DE SU SISTEMA ADUANERO

46-55 LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN: LAS INTERVENCIONES DE LA UE HAN OBTENIDO ESCASOS RESULTADOS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, QUE SIGUE SIENDO UN IMPORTANTE MOTIVO DE INQUIETUD

56-61 NORTE DE KOSOVO: LAS INTERVENCIONES DE LA UE HAN SIDO MUY LIMITADAS Y APENAS SE HA AVANZADO EN LA INSTAURACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO

62-66 LA CUESTIONABLE VOLUNTAD POLÍTICA EN EL PLANO LOCAL, LA ESCASA CAPACIDAD FINANCIERA Y LA LIMITADA INFLUENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL DAÑAN LAS PERSPECTIVAS DE SOSTENIBILIDAD DE LAS INTERVENCIONES DE LA UE

- 67-101 SE ESTÁN REALIZANDO AVANCES, PERO ES POSIBLE MEJORAR AÚN MUCHO LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA ASISTENCIA DE LA UE**
- 68-74 LOS OBJETIVOS NO SE COORDINARON NI SE DEFINIERON CON SUFICIENTE CLARIDAD
- 75-86 LA COORDINACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE LA UE ENTRE SÍ Y CON LAS AUTORIDADES DE KOSOVO Y LA COMUNIDAD INTERNACIONAL SIGUE SIENDO INSUFICIENTE EN ALGUNOS ÁMBITOS
- 87-94 LA LIMITACIÓN DE LOS RECURSOS HA RESTADO EFICIENCIA Y EFICACIA A LA EULEX
- 95-96 PESE A LAS LIMITACIONES DE PERSONAL DE LA OFICINA DE LA UNIÓN EUROPEA EN KOSOVO, EN GENERAL LOS PROYECTOS IPA SE GESTIONARON DE FORMA ADECUADA
- 97-101 RECURSO INSUFICIENTE DE LA COMISIÓN Y DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR AL DIÁLOGO POLÍTICO Y A LA CONDICIONALIDAD PARA CONSOLIDAR EL ESTADO DE DERECHO

**102-109 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- ANEXO I — AYUDA FINANCIERA DE LA UE PER CÁPITA (BALCANES OCCIDENTALES)**
- ANEXO II — MUESTRA DE AUDITORÍA**
- ANEXO III — PREGUNTAS DETALLADAS DE AUDITORÍA Y CRITERIOS DE AUDITORÍA**
- ANEXO IV — ANÁLISIS DE LAS LAGUNAS EN LA APLICACIÓN DE LAS LEYES PERTINENTES EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**
- ANEXO V — BIBLIOGRAFÍA**

**RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR**

# ABREVIATURAS

**CONOPS:** concepto de las operaciones

**CPCC:** Capacidad Civil de Planificación y Ejecución

**CPS:** Comité Político y de Seguridad

**DIPP:** documento indicativo de planificación plurianual

**EULEX:** Misión de la Unión Europea para el Estado de Derecho en Kosovo

**EUO:** Oficina de la Unión Europea en Kosovo

**IFS:** Instrumento de Estabilidad

**IPA:** Instrumento de Ayuda Preadhesión

**JRCB:** Comisión Conjunta de Coordinación por el Estado de Derecho

**KFOR:** Fuerza de Kosovo

**OCDE:** Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

**OCI:** Oficina Civil Internacional

**OPDAT:** Office of Overseas Prosecutorial Development, Assistance and Training

**OPLAN:** plan de operaciones

**OTAN:** Organización del Tratado del Atlántico Norte

**PCSD:** política común de seguridad y de defensa

**REUE:** Representante Especial de la Unión Europea

**SEAE:** Servicio Europeo de Acción Exterior

**UNMIK:** Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo

# RESUMEN

## I.

La Unión Europea (UE) presta una importante asistencia al Estado de Derecho en Kosovo<sup>1</sup>; así, desde 2008 ha desplegado la mayor misión de política común de seguridad y de defensa (PCSD) de su historia: la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX). La EULEX cuenta con una plantilla de aproximadamente 2 500 agentes que trabajan en el desarrollo de capacidades y desempeñan algunas funciones ejecutivas. Además, la Comisión Europea ha gestionado proyectos relativos al Estado de Derecho, a su vez dedicados principalmente al desarrollo de capacidades, financiados a través del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA). De 2007 a 2011, período abarcado por la fiscalización, el presupuesto de la UE asignó un importe de 680 millones de euros a la financiación de la asistencia al Estado de Derecho.

## II.

En su fiscalización, el Tribunal ha examinado si la asistencia de la UE a Kosovo relacionada con el Estado de Derecho es eficaz, y para ello ha evaluado si está logrando los resultados previstos y cuál ha sido su impacto en la evolución global de los distintos componentes del Estado de Derecho (policial, judicial, aduanero y de lucha contra la corrupción). Asimismo ha examinado la gestión de la asistencia, concretamente la coordinación y la gestión de la EULEX. La auditoría se basó en una muestra de diecisiete intervenciones de la UE en Kosovo.

## III.

En la fiscalización se observó que la asistencia de la UE a Kosovo relacionada con el Estado de Derecho no ha sido suficientemente eficaz. Se han alcanzado algunos objetivos en ciertas intervenciones, aunque frecuentemente con retrasos e incertidumbre sobre la sostenibilidad de los resultados. Sin embargo, el progreso global en la consolidación del Estado de Derecho es lento, especialmente en la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción, sobre todo en el norte de Kosovo.

<sup>1</sup> Esta designación en nada prejuzga las posiciones en relación con el estatuto, y se ajusta a la RCSNU 1244/1999 y al Dictamen de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.



**IV.**

En principio, la limitada eficacia de la asistencia de la UE puede explicarse por las circunstancias específicas de Kosovo, pero en la fiscalización se observó que, en algunos aspectos importantes, la eficacia de dicha asistencia habría sido mayor con una mejor gestión por parte del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y de la Comisión.

**V.**

La insuficiente claridad en la definición de los objetivos y los graves problemas de coordinación entre la Comisión y la EULEX en sus operaciones han restado eficacia a la asistencia de la UE. Además, las limitaciones de personal han afectado negativamente a la EULEX. Si bien en general los proyectos de la Comisión fueron bien gestionados, el SEAE y la Comisión deberían haber recurrido más al diálogo político y a la condicionalidad para consolidar el Estado de Derecho.

**VI.**

El Tribunal recomienda lo siguiente:

- El Consejo y la Comisión deberían garantizar que los objetivos relativos al Estado de Derecho para Kosovo estén ligados a criterios de referencia concretos que permitan evaluar los progresos y tener en cuenta los objetivos de seguridad interior de la UE.
- El SEAE y la Comisión deberían mejorar su coordinación mediante una revisión de la programación y los procedimientos de adjudicación de contratos de la Comisión para garantizar que obedecen a las necesidades operativas de la EULEX, y preparar una estrategia de salida para la EULEX que permita que sus funciones de desarrollo de capacidades sean desempeñadas por la Comisión.
- El SEAE debería trabajar con los Estados miembros para garantizar que las futuras misiones de la PCSD funcionan con el número total autorizado de agentes y que estos ocupan sus puestos durante el tiempo necesario y poseen los conocimientos adecuados para trabajar con eficacia.
- El Consejo y la Comisión deberían garantizar que las futuras misiones de la PCSD poseen personalidad jurídica.
- El SEAE y la Comisión deberían garantizar que la asignación de personal a la Oficina de la Unión Europea en Pristina para gestionar la asistencia al Estado de Derecho refleja la elevada prioridad otorgada por la UE a este sector.
- El Consejo, el SEAE y la Comisión deberían garantizar que sus diálogos políticos con Kosovo se ocupan especialmente de la consolidación del Estado de Derecho y se vinculan a incentivos y a condiciones prioritarias.

# INTRODUCCIÓN

## ANTECEDENTES

1. En la antigua Yugoslavia, Kosovo era una provincia autónoma de la República de Serbia, una de las seis repúblicas que inicialmente conformaban el país<sup>2</sup>, de mayoría étnica albanesa pero con una importante minoría serbia. A raíz de una reforma constitucional en 1974, se concedió a Kosovo una mayor autonomía que le permitía tener una administración, una asamblea parlamentaria y un poder judicial propios. En los años ochenta del siglo pasado aumentaron las tensiones étnicas, y en 1989 la autonomía de Kosovo fue revocada por el Gobierno nacionalista de Serbia de Slobodan Milošević.
2. En los años noventa se produjo la desintegración de Yugoslavia y, en Kosovo, la creciente represión ejercida por el Gobierno de Serbia desembocó en una guerra de guerrillas liderada por el Ejército de Liberación de Kosovo y en la quiebra total del Estado de Derecho. Se calcula que entre 1997 y junio de 1999, fueron asesinados 10 000 albanokosovares. Ante el rápido deterioro de la situación, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) bombardeó Serbia y a las tropas serbias en Kosovo para expulsarlas de su territorio.
3. En junio de 1999, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la Resolución nº 1244/99 por la que se establecía una Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) en lugar del Gobierno de Serbia. El mandato de la UNMIK consistía en desempeñar todas las funciones de la administración civil, establecer instituciones democráticas y sentar las bases para la eventual resolución del estatuto de Kosovo<sup>3</sup>. La UNMIK, conjuntamente con la KFOR liderada por la OTAN, tenía la misión inmediata de mantener la ley y el orden, acabar con la violencia y la represión, y permitir el regreso seguro de todos los refugiados.
4. Desde 2003, en virtud de marco constitucional establecido por la UNMIK, empezaron a desarrollarse lentamente las estructuras de las denominadas «instituciones provisionales de gobierno democrático autónomo» y, aunque la UNMIK conservaba la autoridad última, sus poderes fueron transfiriéndose gradualmente a las instituciones de Kosovo.

<sup>2</sup> Las restantes repúblicas que constituían la antigua Yugoslavia eran Bosnia y Herzegovina, Croacia, Macedonia, Montenegro y Eslovenia, además de otra provincia autónoma, Voivodina, también perteneciente a la República de Serbia.

<sup>3</sup> Esta designación en nada prejuzga las posiciones en relación con el estatuto, y se ajusta a la RCSNU 1244/1999 y al Dictamen de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

- 5.** A raíz de las negociaciones sostenidas durante el período 2005-2007, el Enviado Especial de las Naciones Unidas, Martti Ahtisaari, propuso una «independencia tutelada» para Kosovo. Aunque esta propuesta no fue aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sí se aplicaron posteriormente dos aspectos clave de la misma:
- El Consejo de Ministros de la UE estableció una misión de la política común de seguridad y de defensa (PCSD), la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX), destinada a supervisar, tutelar y asesorar en todos los ámbitos relacionados con el Estado de Derecho y desempeñar determinadas funciones ejecutivas.
  - Un grupo de Estados que apoya la independencia de Kosovo, el Grupo Directivo Internacional, estableció una Oficina Civil Internacional (OCI) para supervisar la aplicación de la propuesta. El jefe de la OCI está facultado para anular decisiones o leyes adoptadas por las autoridades de Kosovo y para sancionar o cesar a funcionarios públicos.
- 6.** Kosovo declaró unilateralmente su independencia de Serbia en febrero de 2008, pero esta medida no se tradujo en un reconocimiento universal<sup>4</sup>: cinco Estados miembros de la UE no han reconocido la independencia de Kosovo<sup>5</sup>, por lo que la UE ha adoptado lo que se denomina una posición «neutral en cuanto a su estatuto»<sup>6</sup>. No obstante, todos los Estados miembros están de acuerdo en que la Unión Europea debe aportar una financiación sustancial a Kosovo para garantizar su estabilidad y también la de toda la región de los Balcanes occidentales y de Europa en su conjunto<sup>7</sup>.
- 7.** Kosovo se beneficia de la ayuda financiera del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA) y la Comisión lo considera candidato potencial a efectos de la concesión de esta ayuda<sup>8</sup>. Desde 2010, participa con la Comisión en el mismo mecanismo de diálogo sobre el «Proceso de Asociación y Estabilización» (PAE) que los países candidatos y otros candidatos potenciales de la región de los Balcanes Occidentales.
- 8.** Serbia rechazó la independencia de Kosovo, y muchos habitantes de etnia serbia del norte de su territorio desean seguir perteneciendo a Serbia<sup>9</sup>. La UE facilita el diálogo directo entre Kosovo y Serbia (denominado «diálogo Pristina-Belgrado») para mejorar las relaciones entre ambos. En marzo de 2012 el Consejo Europeo concedió a Serbia el estatuto de país candidato a ingresar en la UE, y posteriormente la Comisión ha propuesto una modificación del Reglamento del IPA para trasladar a Serbia de la lista de posibles países candidatos a la lista de países candidatos.

<sup>4</sup> A 8 de junio de 2012, noventa y un países habían reconocido a Kosovo.

<sup>5</sup> Chipre, Grecia, Rumanía, Eslovaquia y España.

<sup>6</sup> La posición «neutral en cuanto a su estatuto» significa que la Unión Europea no apoya la independencia de Kosovo ni se opone a ella.

<sup>7</sup> La UE recuerda su voluntad de «contribuir al desarrollo económico y político de Kosovo desde una perspectiva europea clara, en consonancia con la perspectiva europea de la región» (Conclusiones del Consejo de 2011 sobre la ampliación y el proceso de estabilización y asociación, 18195/11, 5.12.2011).

<sup>8</sup> Anexos I y II al Reglamento (CE) nº 1085/2006 del Consejo, de 17 de julio de 2006, por el que se establece un Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA) (DO L 210 de 31.7.2006, p. 82).

<sup>9</sup> Según un censo de 2011, alrededor del 5 % de los 1,7 millones de habitantes de Kosovo son serbios. La mayoría viven en el norte de Kosovo.

9. El programa general de las autoridades de Kosovo estaba impulsado por el deseo de independencia y del posterior reconocimiento internacional. Pero Kosovo se enfrenta a otros grandes desafíos, principalmente la pobreza y la delincuencia. Su PIB per cápita de tan solo 2 383 euros es el más bajo de Europa<sup>10</sup>. La quiebra del Estado de Derecho en la década de los noventa del siglo pasado creó un vacío que ha sido aprovechado por la delincuencia organizada tanto de dentro como de fuera de Kosovo. Al mismo tiempo, el clientelismo prevalente en la sociedad de Kosovo y el recurso tradicional a las leyes consuetudinarias de los clanes dificultan la instauración del Estado de Derecho.
10. En general, se considera que el fortalecimiento del Estado de Derecho en Kosovo constituye un requisito para el desarrollo económico pero, por la naturaleza internacional de la delincuencia organizada, es también importante para la seguridad interior de la UE.
11. En enero de 2012, las autoridades de Kosovo anunciaron su deseo de poner fin a la independencia tutelada al final del año. El 10 de septiembre, la asamblea parlamentaria aprobó enmiendas constitucionales para dar por terminada la función supervisora de la OCI. Al mismo tiempo, las autoridades de Kosovo reiteraron su invitación para que la EULEX siga desempeñando sus competencias ejecutivas hasta que termine su actual mandato en junio de 2014.

## AYUDA FINANCIERA DE LA UE

12. En los últimos diez años, la comunidad internacional ha invertido cuantiosos recursos para el mantenimiento de la paz, la reconstrucción, el desarrollo institucional, el desarrollo económico y la asistencia al Estado de Derecho en Kosovo. Durante el período 1999-2007, Kosovo recibió 3 500 millones de euros en ayuda de donantes, dos terceras partes de los cuales de la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE. Una conferencia de donantes celebrada en 2008 se comprometió a destinar una ayuda adicional de 1 200 millones de euros para el período 2009-2011, de los cuales 508 millones de euros procedían de la Comisión. Globalmente, Kosovo es el principal beneficiario per cápita de la ayuda de la UE en todo el mundo<sup>11</sup>.
13. En el período 2007-2011, más de la mitad de la asistencia de la UE se asignó al Estado de Derecho en Kosovo, principalmente a través de la misión de la PCSD<sup>12</sup> pero también a través del IPA (véase el **cuadro 1**).

<sup>10</sup> Agencia de Estadística de Kosovo, PIB de 2010.

<sup>11</sup> Declaración del presidente Barroso tras su reunión con Hashim Thaçi, primer ministro de Kosovo, en Pristina el 20 de mayo de 2011. Según datos de la Comisión, Kosovo ha recibido más ayuda de la UE per cápita que ningún otro beneficiario desde 1999. En el **anexo I** figuran los importes de la ayuda per cápita concedida por la UE en 2011 a los distintos países de la región de los Balcanes Occidentales.

<sup>12</sup> La política común de seguridad y de defensa (PCSD) (anteriormente denominada política europea de seguridad y defensa, PESD) se inició en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 como parte integrante de la política exterior y de seguridad común (PESC).

- 14.** EULEX es la mayor operación de gestión de crisis llevada a cabo por la UE. Su objetivo principal es ayudar a las autoridades de Kosovo a consolidar el Estado de Derecho, especialmente en sus componentes policial, judicial y aduanero (véase asimismo el apartado 68). Se financia con el presupuesto de la política exterior y de seguridad común (PESC), y sus fondos se ejecutan mediante un contrato entre la Comisión Europea y el jefe de misión de la EULEX, personalmente responsable del presupuesto de la EULEX. Hasta junio de 2012, la UE comprometió 614 millones de euros de su presupuesto general para asistencia a la EULEX<sup>13</sup>. Al final de 2011, la EULEX contaba con 2 539 empleados, de los cuales 1 087 eran agentes en comisión de servicio procedentes de los Estados miembros. En una revisión estratégica de la EULEX, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) propuso mantener algunas de sus funciones ejecutivas y prorrogar su mandato hasta junio de 2014, y esta propuesta fue aprobada por el Consejo<sup>14</sup>.
- 15.** El IPA ha financiado proyectos de los componentes policial, judicial y aduanero y proyectos específicos anticorrupción por un total de 92,47 millones de euros durante el período 2007-2011.

<sup>13</sup> Véase la Decisión del Consejo de 8 de junio de 2010, por la que se modifica y prorroga la Acción Común 2008/124/PESC sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX Kosovo (DO L 146 de 6.6.2012, p. 46).

<sup>14</sup> Decisión 2012/291/PESC del Consejo.

## CUADRO 1

### ASISTENCIA DE LA UE AL ESTADO DE DERECHO 2007-2011 (CRÉDITOS DE COMPROMISO, EN MILLONES DE EUROS<sup>1</sup>)

Instrumento	2007	2008	2009	2010	2011	Total
EULEX (incluido el equipo de planificación) (actual línea presupuestaria: 19.03.01.02)	76,50	120,00	121,22	120,75	144,00	582,47
IPA Estado de Derecho en sentido amplio <sup>2</sup> (22.02.02 y 22.02.04.01)	9,30	44,52	12,05	14,20	12,40	92,47
Instrumento de Estabilidad (IfS) (19.06.01.01)	0,00	5,00	0,00	0,00	0,00	5,00
<b>Total de la asistencia de la UE al Estado de Derecho en sentido amplio</b>	<b>85,80</b>	<b>169,52</b>	<b>133,27</b>	<b>134,95</b>	<b>156,40</b>	<b>679,94</b>
<b>Total de la asistencia de la UE a Kosovo</b>	<b>231,70</b>	<b>331,10</b>	<b>238,22</b>	<b>198,95</b>	<b>212,70</b>	<b>1 212,67</b>
<b>Porcentaje total de asistencia al Estado de Derecho sobre el total de la asistencia de la UE</b>	<b>37 %</b>	<b>51 %</b>	<b>56 %</b>	<b>68 %</b>	<b>74 %</b>	<b>56 %</b>

<sup>1</sup> En el presupuesto general de la UE solo se detallan las cifras de la EULEX desde 2011. El Tribunal ha utilizado en este cuadro las cifras facilitadas en el presupuesto de la UE de 2011 para los ejercicios 2009, 2010 y 2011, además de las cifras obtenidas del sistema contable interno de la Comisión (ABAC) para ejercicios anteriores.

<sup>2</sup> Los proyectos del IPA «Estado de Derecho en sentido amplio» abarcan, además de proyectos de carácter policial y judicial, otros relativos a la lucha contra la corrupción, las aduanas y la reforma de la gestión de las finanzas públicas.

Fuente: Comisión Europea (analizados por el Tribunal de Cuentas Europeo).

16. El servicio de la Comisión responsable en primera instancia de tratar con Kosovo es la Dirección General de Ampliación, que se ocupa de la gestión del IPA, principal fuente de financiación de los proyectos de asistencia a Kosovo. La EULEX es gestionada por el comandante civil de la operación, a su vez director de la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución (CPCC), con sede en Bruselas y perteneciente al SEAE. Se encuentra bajo el control político y la dirección estratégica del Comité Político y de Seguridad del Consejo (CPS). La Oficina de la Unión Europea (OUE) gestiona la ejecución de la asistencia del IPA y, desde febrero de 2012, su jefe también desempeña el cargo de Representante Especial de la Unión Europea (REUE) en Kosovo (véase el apartado 78).

## ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

**17.** El informe aborda la cuestión general siguiente:

«¿Es eficaz la asistencia de la UE a Kosovo relacionada con el Estado de Derecho?»

En la primera parte del informe se examina si la asistencia de la UE ha logrado los resultados previstos y cuál ha sido su incidencia en la evolución general de distintos componentes del Estado de Derecho (policial, judicial, aduanero y de lucha contra la corrupción); en la segunda, se determina cuáles son los aspectos de la gestión de la asistencia de la UE que pueden mejorarse para incrementar la eficacia de esta, entre ellos:

- a) claridad en los objetivos;
- b) coordinación entre las instituciones de la UE y con otros donantes y con las autoridades de Kosovo;
- c) gestión de la EULEX;
- d) gestión de proyectos de asistencia;
- e) diálogo político y condicionalidad.

**18.** La auditoría consistió en una comprobación documental, en entrevistas y en controles sobre el terreno en Kosovo durante 2011 y 2012. El Tribunal verificó una muestra de ocho proyectos de los veinte proyectos IPA Estado de Derecho financiados por la UE durante el período 2007-2010 y ejecutados en el período 2008-2011; asimismo, examinó un proyecto financiado por el Instrumento de Estabilidad. El importe total de los proyectos examinados ascendía a 21 millones de euros de un total de 85 millones de euros asignados a proyectos de Estado de Derecho. Además, el Tribunal verificó una muestra de ocho (de las cuarenta y cinco inicialmente emprendidas) acciones de supervisión, tutoría y asesoramiento llevadas a cabo por la EULEX<sup>15</sup>. En el **anexo II** figuran los datos de la muestra de auditoría y en el **anexo III**, el detalle de los criterios de auditoría.

<sup>15</sup> En un principio, la EULEX ejecutó treinta y seis acciones de supervisión, tutoría y asesoramiento en el componente policial, cinco en el componente judicial y cuatro en el componente aduanero.

19. Para evaluar el impacto de la asistencia de la UE en el sector, el Tribunal examinó otras pruebas de auditoría, como documentación de otros proyectos de Estado de Derecho financiados por la Comisión en Kosovo y acciones de supervisión, tutoría y asesoramiento dirigidas por la EULEX, analizó informes de las autoridades de Kosovo y de otros donantes y participantes presentes en su territorio y realizó un estudio bibliográfico (véase la bibliografía en el **anexo V**). Además, el Tribunal entrevistó a las autoridades competentes y de la sociedad civil de Kosovo y a representantes de la comunidad internacional.
  
20. El Tribunal recurrió a un grupo consultivo de expertos internacionales para informarse sobre la situación en Kosovo y confirmar la pertinencia de las preguntas de auditoría.



## OBSERVACIONES

### PESE A LA CONSIDERABLE AYUDA PRESTADA POR LA UE, LOS AVANCES EN LA MEJORA DEL ESTADO DE DERECHO SON LIMITADOS Y LOS NIVELES DE DELINCUENCIA ORGANIZADA Y CORRUPCIÓN SIGUEN SIENDO ALTOS

21. En esta sección se exponen los resultados de la auditoría realizada por el Tribunal de la muestra de proyectos IPA y de las acciones de supervisión, tutoría y asesoramiento de la EULEX y se valora el impacto de la asistencia de la UE en la evolución general de Estado de Derecho en sus componentes policial, judicial, aduanero y de lucha contra la corrupción, teniendo también en cuenta el norte de Kosovo. Además, se evalúa si el progreso es potencialmente sostenible.

#### POLICÍA DE KOSOVO: LAS INTERVENCIONES DE LA UE EXAMINADAS POR EL TRIBUNAL HAN TENIDO UN ÉXITO MODERADO, PERO SUBSISTEN RETOS IMPORTANTES, EN PARTICULAR EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

##### ASISTENCIA DE LA UE

22. La Comisión y la EULEX han ayudado a la policía de Kosovo en muchos aspectos desde 2007 (dieciséis proyectos IPA por un importe total de 33 millones de euros, y treinta y seis acciones de supervisión, tutoría y asesoramiento). El Tribunal examinó dos proyectos IPA<sup>16</sup> y cuatro acciones de supervisión, tutoría y asesoramiento<sup>17</sup>.
23. Los dos proyectos IPA examinados tenían por objeto el desarrollo de la capacidad de la policía de Kosovo para realizar la nueva tarea de supervisar los límites y las fronteras de su territorio<sup>18</sup>. La ayuda de la Comisión a la creación de un sistema de información independiente para la Policía Fronteriza era incompatible con el objetivo de la EULEX de crear un sistema de información único para la policía de Kosovo debido a la deficiente coordinación en la concepción del proyecto. La ejecución de ambos proyectos se demoró considerablemente, sobre todo el suministro del equipamiento, que se produjo con más de un año de retraso.
24. Buena parte del proyecto consistía en sustituir el sistema actual de gestión de fronteras, financiado por los Estados Unidos de América (EE UU)<sup>19</sup>, por un sistema nuevo plenamente conforme con la normativa europea. El hecho de que inicialmente se implantara un sistema incompatible con esta normativa denota la falta de coordinación entre la Comisión y los EE UU (véase asimismo el apartado 86). La aplicación del nuevo sistema fue difícil porque las autoridades de Kosovo preferían continuar con el sistema anterior.

<sup>16</sup> «*Border Police Equipment*» (equipamiento para la policía fronteriza) (varios contratos de suministro por valor de 3 millones de euros) y «*Border Police*» (policía fronteriza) (proyecto de hermanamiento con expertos de los Estados miembros por valor de 2,6 millones de euros).

<sup>17</sup> «*Border Police – Enhanced Planning*» (policía fronteriza: mejora de la planificación); «*Intelligence-led Policing*» (actuación policial basada en la información); «*Rationalize Kosovo Police Structure*» (racionalización de las estructuras policiales de Kosovo), y «*Team Approach – Criminal Investigations*» (investigaciones criminales en equipo).

<sup>18</sup> Por «límite» se entiende la separación entre Kosovo y Serbia, mientras que el término «frontera» hace referencia a la demarcación entre Kosovo y Albania, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Montenegro. Las referencias a «frontera» en el presente informe deben entenderse sin perjuicio de la posición de los Estados miembros sobre el estatuto de Kosovo.

<sup>19</sup> El «*Personal Identification, Secure Comparison, and Evaluation System*» o «Pisces» (identificación personal, comparación segura y sistema de evaluación), financiado por el Departamento de Estado de los EE UU.

- 25.** El proyecto de hermanamiento, ejecutado entre mayo de 2009 y noviembre de 2010, también contribuyó a desarrollar las actividades policiales fronterizas en Kosovo a través del asesoramiento técnico y la formación. Sin embargo, su duración de dieciocho meses no fue suficiente para que la policía de Kosovo adoptara plenamente las nuevas prácticas introducidas por el proyecto.
- 26.** La acción de supervisión, tutoría y asesoramiento denominada «*Border Police – Enhanced Planning*» (policía fronteriza: mejora de la planificación) logró mejorar la capacidad de planificación de la Policía Fronteriza y complementó los proyectos financiados por el IPA para esta sección de la policía de Kosovo.
- 27.** La acción de supervisión, tutoría y asesoramiento «*Intelligence-led Policing*» (actuación policial basada en la información) se enfrentó a graves dificultades porque las autoridades de Kosovo carecían de los necesarios recursos financieros y humanos. La acción de supervisión, tutoría y asesoramiento «*Rationalise Kosovo Police Structure*» (racionalización de las estructuras policiales de Kosovo) de la EULEX contribuyó a la creación de una nueva estructura policial que centralizaba las antes dispersas funciones de recopilación de información. Pese a la contribución de estas dos acciones de supervisión, tutoría y asesoramiento, la capacidad global de la policía de Kosovo para la planificación estratégica y la actuación policial basada en la información sigue siendo escasa.
- 28.** La actividad de supervisión, tutoría y asesoramiento «*Team Approach – Criminal Investigations*» (investigaciones criminales en equipo) se centró en la cooperación entre la policía y el ministerio público, pero tuvo que suspenderse porque los fiscales decidieron conceder prioridad a la investigación de casos abiertos, lo cual limitó los recursos disponibles para las acciones de desarrollo de la capacidad (véase el apartado 95).
- 29.** Si bien se obtuvieron resultados modestos en algunas áreas, principalmente en la transferencia de competencias del control fronterizo de la KFOR a las autoridades de Kosovo, la asistencia de la UE a la policía examinada por el Tribunal no cosechó mejoras significativas.

## LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

- 30.** Pese a la asistencia de la UE y de otros donantes, Kosovo ha avanzado poco en la lucha contra la delincuencia organizada. Así, en su evaluación de la amenaza («2010 Strategic Threat Assessment «Organised Crime in Kosovo») la Oficina de la Unión Europea para la investigación sobre delincuencia (EUOCI) concluyó que la situación de la delincuencia organizada en Kosovo no ha cambiado considerablemente desde la llegada de la comunidad internacional en el verano de 1999<sup>20</sup>. La investigación de los delitos graves sigue siendo ineficaz debido a la limitada experiencia y a la injerencia política. Las autoridades de Kosovo tampoco poseen la capacidad necesaria para hacer frente a la delincuencia económica y financiera y al blanqueo de capitales.
- 31.** Una de las grandes deficiencias de la cooperación entre la policía y los fiscales es que carecen de una base de datos conjunta, por lo que no pueden seguir ni coordinar sus investigaciones penales. Debido a ello se han dado casos en que los fiscales desconocían las investigaciones de la policía, y viceversa, en perjuicio de la lucha contra la delincuencia organizada. El hecho de que la policía y los fiscales no hayan aplicado medidas tan simples como números de referencia comunes para los casos indica que no existe una voluntad política suficiente de cooperación.
- 32.** Europol es la agencia policial europea cuya misión es mejorar la eficacia y la cooperación de los servicios competentes de los Estados miembros, con el fin de prevenir y luchar contra la delincuencia organizada. Debido a que varios Estados miembros de la UE no han reconocido a Kosovo, Europol no puede suscribir acuerdos operativos o estratégicos<sup>21</sup> con las autoridades de Kosovo. Igualmente, Kosovo no figura en la lista aprobada por el Consejo de terceros Estados con los cuales Europol puede celebrar dichos acuerdos<sup>22</sup>. Además, Europol tampoco puede suscribir un acuerdo de cooperación directa con la EULEX, ya que esta, como todas las misiones de la PCSD, carece de personalidad jurídica (véase el apartado 93). Para eludir este obstáculo, Europol ha establecido un mecanismo específico *ad hoc* de intercambio de información con la EULEX. En dicho mecanismo, que depende de la disposición de los Estados miembros para cooperar, participan actualmente tres Estados miembros<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> «Strategic Threat Assessment – Organised Crime in Kosovo» (evaluación estratégica de amenazas sobre la delincuencia organizada en Kosovo), noviembre de 2010, por la Oficina de la Unión Europea para la investigación sobre delincuencia (EUOCI).

<sup>21</sup> Acuerdos que permiten el intercambio de información (estratégicos), incluidos los datos personales (operativos).

<sup>22</sup> Decisión 2009/934/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, por la que se adoptan las normas de desarrollo que rigen las relaciones de Europol con los socios, incluido el intercambio de datos personales y de información clasificada (DO L 325 de 11.12.2009, p. 6).

<sup>23</sup> El Pacto europeo de lucha contra el tráfico internacional de drogas también señala que habría que mejorar el intercambio de información entre la Europol y la EULEX, ya que Kosovo es una de las principales rutas de tráfico de drogas hacia Europa occidental.

33. Constituyen un grave problema la limitada capacidad de protección de los testigos clave en casos destacados por parte de las autoridades de Kosovo y las dificultades para trasladar a los testigos al extranjero, ya que «El funcionamiento adecuado del sistema de justicia sigue viéndose obstruido por los casos de intimidación de testigos»<sup>24</sup>. Pese que la asistencia de la UE se presta a través de un proyecto regional para los Balcanes Occidentales financiado con cargo al IPA<sup>25</sup>, su impacto en Kosovo puede quedar limitado debido al débil marco financiero y jurídico de la unidad de protección de testigos de Kosovo.

**PODER JUDICIAL DE KOSOVO: LAS INTERVENCIONES DE LA EU EXAMINADAS CONTRIBUYERON AL DESARROLLO DE CAPACIDADES, PERO EL SISTEMA JUDICIAL AÚN PRESENTA CARENCIAS FUNDAMENTALES**

**ASISTENCIA DE LA UE**

34. La Comisión y la EULEX han financiado quince proyectos IPA y un proyecto del Instrumento de Estabilidad (IfS) por un importe total de 58 millones de euros, además de seis acciones de supervisión, tutoría y asesoramiento. El Tribunal controló dos proyectos: «*Support to the Vetting and Re-appointment Process*» (apoyo al procedimiento de examen y renombramiento de jueces y fiscales), con 5,9 millones de euros financiados por el IfS y el IPA, y «*Legal Education System Reform*» (reforma del sistema de formación jurídica), con 3,6 millones de euros. Su fiscalización abarcó además dos acciones de supervisión, tutoría y asesoramiento («*Judges in the Criminal and Civil Fields*» [jueces de jurisdicción civil y de jurisdicción penal] y «*Prosecutors*» [fiscales]).
35. El proceso de examen y renombramiento tenía por objeto la búsqueda y recomendación de candidatos idóneos para desempeñar cargos judiciales<sup>26</sup>, y suponía un paso importante para reforzar la confianza en el poder judicial de Kosovo. No obstante, al final del proyecto, el 28 % de los puestos vacantes seguían sin cubrirse (127 de 461), en cierta medida porque treinta y un candidatos recomendados por los consejeros internacionales<sup>27</sup> no fueron posteriormente nombrados por las autoridades de Kosovo<sup>28</sup>. Solo se cubrió el 33 % de los cargos reservados para minorías y, en conjunto, el número de jueces y fiscales en Kosovo sigue siendo muy bajo<sup>29</sup>.
36. La aplicación del proyecto IPA «*Legal Education System Reform*» (reforma del sistema de formación jurídica) se retrasó considerablemente, en parte por los problemas para obtener financiación de las autoridades de Kosovo. Aunque finalmente se logró la mayoría de los objetivos del proyecto, es dudosa la sostenibilidad de los resultados. El proyecto no pudo aplicarse en el norte de Kosovo (véase el apartado 56).

<sup>24</sup> Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 31 de enero de 2012, p. 7.

<sup>25</sup> Proyecto IPA de 2009 «*Cooperation in Criminal Justice: Witness Protection in the Fight against Serious Crime and Terrorism (WINPRO)*» (cooperación en materia penal: protección de los testigos en la lucha contra las formas graves de delincuencia y el terrorismo), 4 millones de euros.

<sup>26</sup> El proceso de renombramiento consistió en una evaluación única y exhaustiva de la aptitud de todos los candidatos para su designación permanente como jueces y fiscales en Kosovo financiada por donantes internacionales. Se incluyó en la propuesta Ahtisaari (artículo 3, anexo IV).

<sup>27</sup> Consejo Fiscal y Judicial independiente.

<sup>28</sup> A diferencia de un proceso similar seguido en Bosnia y Herzegovina, donde el alto Consejo de jueces y fiscales, que investigaba la integridad y competencia profesional de jueces y fiscales, también se encargaba de su nombramiento para garantizar la plena independencia del proceso de renombramiento.

<sup>29</sup> Kosovo cuenta con catorce jueces por cada cien mil ciudadanos, mientras que la proporción en otros países es la siguiente: Montenegro, cincuenta y uno; Croacia, cuarenta y uno, y Hungría, veintisiete. La proporción de fiscales es todavía menor: 3,7 en Kosovo, frente a 13,4 en Montenegro, 7,3 en Bosnia y Herzegovina y 17,3 in Hungría. Véase el Informe 2011 del programa EULEX, p. 34.

- 37.** Los jueces y fiscales de la EULEX, como integrantes del poder judicial de Kosovo, desempeñan funciones ejecutivas, lo cual limita el tiempo que pueden dedicar al desarrollo de capacidades. Si bien algunas acciones de supervisión, tutoría y asesoramiento concluirán próximamente, otras, especialmente las relativas al ministerio público, requieren todavía una dedicación considerable. Las dos acciones de supervisión, tutoría y asesoramiento examinadas en profundidad contribuyeron al desarrollo de la capacidad de los jueces y fiscales locales de Kosovo. Sin embargo, los órganos judiciales locales todavía no pueden afrontar determinados tipos de asuntos graves (delincuencia organizada, delitos económicos y corrupción, y crímenes de guerra) debido a sus insuficientes conocimientos técnicos y a las amenazas e intimidaciones que padecen.

#### **FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA JUDICIAL**

- 38.** Pese a que en general los proyectos de la UE examinados contribuyeron a reforzar la capacidad del poder judicial, persisten carencias importantes. Las injerencias políticas en el poder judicial siguen planteando un grave problema en Kosovo pese a la presencia de los jueces y fiscales de la EULEX. Según la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), citando a un jurista, los jueces no están plenamente dispuestos a dictar sus sentencias exclusivamente con arreglo a la Ley, sino que tienden a actuar con obediencia anticipada ante las influencias externas<sup>30</sup>. En agosto de 2011, las autoridades de Kosovo ejercieron su iniciativa legislativa para reducir las competencias ejecutivas de la EULEX mediante la reforma de la Sala Especial, poniendo fin a la mayoría de los jueces de la EULEX en los juzgados de primera instancia de la Sala Especial del Tribunal Supremo<sup>31</sup>.
- 39.** Una de las cuestiones decisivas es la eficiencia de jueces y fiscales. La enorme acumulación de asuntos pendientes (211 588 a 31 de julio de 2011) limita la confianza en la justicia y disuade de recurrir a ella. Una nueva estrategia iniciada en noviembre de 2010 permitió reducir en un 46 % los asuntos acumulados anteriores a 2008<sup>32</sup>, pero ni la Comisión ni la EULEX pueden asegurar que se hayan seguido siempre los procedimientos legales vigentes para lograrlo. La Comisión y otros donantes también han financiado proyectos complementarios destinados a reducir el recurso a los tribunales, como el proyecto de resolución alternativa de litigios o la introducción de la profesión de notario en Kosovo, pero aún es pronto para valorar su impacto en la carga de trabajo de los tribunales.
- 40.** Falta transparencia en la asignación de asuntos a jueces y fiscales, ya que el reparto no siempre se basa en criterios objetivos determinados de antemano ni tiene en cuenta las garantías procesales. Esto constituye un defecto muy grave porque propicia la injerencia política en la selección del juez o del fiscal competente. Un proyecto financiado por la UE («*Court Management Information System*», sistema de gestión de los tribunales) lanzado en 2004 para resolver esta cuestión todavía no ha empezado a funcionar.

<sup>30</sup> OSCE: *Independence of the Judiciary in Kosovo, Institutional and Functional Dimensions*, enero de 2012, p. 7.

<sup>31</sup> El secretario general de las Naciones Unidas ha manifestado que existen graves preocupaciones de que esta legislación no solo recorte la participación de la EULEX en la supervisión judicial de las privatizaciones, sino que además debilitará seriamente la protección de los fondos de privatización y los expondrá a la posibilidad de usos indebidos (véase el apartado 31 del Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, 31 de octubre de 2011).

<sup>32</sup> Esta estrategia persigue la reducción de los 161 273 asuntos incoados antes del 31 de diciembre de 2008 y aún pendientes al final de 2010. En abril de 2012, 87 914 de estos casos siguen pendientes. Consejo Judicial de Kosovo, *Progress on the work achieved by Kosovo Judiciary in implementation of the National Backlog Reduction Strategy*, 25 de abril de 2012.

41. Aunque se han logrado avances en la reforma legal (véase el apartado 62), la aplicación y el cumplimiento efectivos de las leyes sigue constituyendo un gran problema. La Comisión calculó que en 2011 solo se ejecutó el 40 % de las sentencias judiciales en Kosovo<sup>33</sup>.

**ADUANAS DE KOSOVO: LAS INTERVENCIONES DE LA UE HAN CONSEGUIDO GRANDES LOGROS EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES DE SU SISTEMA ADUANERO**

42. La Comisión y la EULEX prestaron asistencia a las aduanas de Kosovo a través de dos proyectos IPA por un importe de 2,7 millones de euros y de cuatro acciones de supervisión, tutoría y asesoramiento. En la fiscalización se examinaron dos proyectos IPA, «*Preparation of Fiscal and Customs Blueprint*» (elaboración de un proyecto fiscal y aduanero) y «*Support to Customs and Taxation Administrations*» (apoyo a las administraciones fiscal y aduanera), y dos acciones de supervisión, tutoría y asesoramiento, «*Enhanced internal communication and data sharing*» (refuerzo de la comunicación interna y del intercambio de datos) e «*Implementation of the Integrated Border Management (IBM) Action Plan*» (aplicación del plan de acción para la gestión integrada de las fronteras).
43. Pese a algunos problemas ocasionales<sup>34</sup>, la asistencia prestada por la Comisión y la EULEX logró ampliamente su objetivo de desarrollar la capacidad de las aduanas de Kosovo.
44. En términos generales, se han logrado avances: las aduanas de Kosovo incrementaron su recaudación, que pasó de 527 millones de euros en 2007 a 700 millones de euros en 2010. También han participado activamente en la lucha contra el blanqueo de capitales, aunque los controles deberían ser más sistemáticos. Se ha introducido una nueva legislación aduanera, globalmente compatible con la normativa europea, aunque persisten algunas lagunas en la aplicación de la normativa aduanera vigente.
45. Pese a las mejoras generales, la coordinación entre las aduanas de Kosovo y la Fiscalía sigue siendo escasa, en detrimento de la eficacia de la investigación y persecución de delitos graves. Además, los ciudadanos de Kosovo todavía consideran sus propias aduanas uno de los servicios estatales más corruptos<sup>35</sup>, pese a que pocos casos de corrupción llegan a los tribunales.

<sup>33</sup> Segunda reunión plenaria del Diálogo del Proceso de Estabilización y Asociación, 1 de julio de 2011.

<sup>34</sup> La excepción la constituyó la acción de supervisión, tutoría y asesoramiento sobre el plan de acción para la gestión integrada de las fronteras, cuyo objetivo de alcanzar los niveles de la UE no era realista en un período tan limitado. Si bien esta acción contribuyó efectivamente a mejorar la cooperación entre las aduanas y la policía de Kosovo, todavía no se ha alcanzado el nivel necesario para la gestión eficaz e integrada de las fronteras.

<sup>35</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Public Pulse Poll report: Fast Facts III*, 11 de diciembre de 2011, p. 6.

**LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN: LAS INTERVENCIONES DE LA UE HAN OBTENIDO ESCASOS RESULTADOS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, QUE SIGUE SIENDO UN IMPORTANTE MOTIVO DE INQUIETUD**

**ASISTENCIA DE LA UE**

- 46.** La Comisión financió siete proyectos IPA relacionados con la lucha contra la corrupción por un valor de 8,5 millones de euros. La EULEX no inició ninguna acción específica de supervisión, tutoría y asesoramiento, ya que afrontaba la corrupción como una cuestión transversal que afectaba a todas sus actividades. El Tribunal controló dos proyectos IPA: «*Support to Public Procurement Reform*» (apoyo a la reforma de los procedimientos de contratación pública), de 2 millones de euros, y «*Support to the Anti-Corruption Agency*» (apoyo a las instituciones de lucha contra la corrupción), de 1 millón de euros.
- 47.** La ejecución del proyecto «*Support to Public Procurement Reform*» (apoyo a la reforma de los procedimientos de contratación pública) sufrió las consecuencias de la falta de acuerdo entre la Comisión y las autoridades de Kosovo sobre si la recientemente aprobada Ley de contratación pública se atenía al Derecho y a los procedimientos de la UE. En consecuencia, la Comisión dispuso que el proyecto se centrara en contribuir a la redacción de una nueva Ley de contratación pública que se ajustara plenamente a la normativa europea. Se trataba de la tercera ley de este tipo en menos de tres años. La prioridad concedida a este aspecto impidió que se llevara a cabo el trabajo indispensable en la legislación derivada y en la formación para aplicar las nuevas normas.
- 48.** El proyecto de asistencia técnica «*Support to the Anti-Corruption Agency*» (apoyo a las instituciones de lucha contra la corrupción) consistió en el examen de propuestas legislativas sobre la lucha contra la corrupción y su resultado fue la formulación de treinta y cinco recomendaciones. Sin embargo, las autoridades de Kosovo solo aceptaron catorce de ellas (40 %)<sup>36</sup>. En el proyecto se preveía también una revisión de la organización de la Agencia, pero en lugar de ello se creó un nuevo mecanismo de intercambio de información entre los cuerpos y fuerzas de seguridad de Kosovo que todavía no es operativo. El objetivo del proyecto era mejorar la capacidad de la Agencia, pero la elaboración de la nueva estrategia anticorrupción para el período 2012-2016 corrió enteramente a cargo de un experto externo. Otro de sus objetivos era incrementar el número de asuntos remitidos al ministerio público, pero de hecho el número de estos asuntos disminuyó, pasando de sesenta y ocho en 2009 a veintinueve en 2010 (véase el apartado 55).
- 49.** Pese a que los jueces y fiscales de la EULEX han concedido prioridad a los casos de corrupción, los resultados reales se mantienen por debajo de las grandes expectativas de la población de Kosovo<sup>37</sup>, principalmente por las dificultades que plantea el cierre de investigaciones complejas.

<sup>36</sup> La Comisión y la EULEX consideraban pertinentes todas las recomendaciones. Las autoridades de Kosovo no explicaron por qué la mayoría no fueron aceptadas.

<sup>37</sup> La población de Kosovo esperaba que con la implantación de la EULEX se intensificaría la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada. Algunas declaraciones públicas de agentes de la EULEX alimentaron estas expectativas.



50. En conjunto, la asistencia de la Comisión y las actividades ejecutivas de la EULEX no han alcanzado los resultados previstos, pero han contribuido en cierta medida a avanzar en la lucha contra la corrupción.

#### LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

51. La corrupción sigue predominando en muchos campos y constituye una de las mayores preocupaciones de la población de Kosovo<sup>38</sup>. El indicador del índice de percepción de la corrupción (IPC) de Kosovo en 2011 según Transparencia Internacional es 2,9, valor que corresponde a la categoría de corrupción «incontrolada». Asimismo, según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Kosovo sigue siendo muy permisivo con la corrupción en todos los niveles, lo que implica un alto riesgo de que se convierta en un «estado capturado» si no lo es ya<sup>39</sup>.
52. Pese a sus limitados recursos financieros y humanos, las autoridades de Kosovo han optado por crear un complejo marco institucional para luchar contra la corrupción. Se han establecido tres órganos con facultades limitadas y competencias solapadas<sup>40</sup>. Además, la Agencia de Lucha contra la Corrupción de Kosovo no está facultada para investigar actividades delictivas y carece de competencias para perseguir los casos de presunta corrupción.
53. Es asimismo compleja la supervisión de los procedimientos de contratación pública, ya que están directamente implicados en ella tres órganos centrales<sup>41</sup>. Además, en Kosovo hay más de ciento cincuenta entidades adjudicadoras: teniendo en cuenta el tamaño de su territorio (con una población de 1,7 millones de habitantes), esta complejidad y fragmentación incrementa el riesgo de corrupción<sup>42</sup>. La UE no ha abordado este problema ni en su asistencia ni en el diálogo político en el ámbito político (véase el apartado 97).
54. La Asamblea de Kosovo ha aprobado recientemente una nueva legislación para fomentar la transparencia y responsabilidad de la administración pública<sup>43</sup>, pero esta legislación adolece de lagunas (véase el **anexo IV**) y de una deficiente aplicación<sup>44</sup> y por otra parte su incumplimiento no se sanciona<sup>45</sup>.

<sup>38</sup> Según una encuesta de 2010 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), la corrupción sigue siendo una gran preocupación para el ciudadano de a pie en Kosovo. Dicha encuesta reveló asimismo que el 11 % de la población reconocía haber sobornado a un funcionario público el año anterior. Informe de la ONUDD: «Corruption in the Western Balkans, bribery as experienced by the population», 2010.

<sup>39</sup> Informe de evaluación (SIGMA Assessment Report Kosovo 2011, OCDE, 2011, p. 15).

<sup>40</sup> La Agencia de Lucha contra la Corrupción en Kosovo, el Consejo Anticorrupción y la Oficina para la Buena Gobernanza.

<sup>41</sup> La Agencia para los Procedimientos de Contratación Pública, la Comisión Reguladora de los Procedimientos de Contratación Pública y el Órgano de Revisión de las Contrataciones.

<sup>42</sup> En 2011, 158 entidades adjudicadoras de Kosovo gestionaban un mercado de contratación pública con un valor inferior a 800 millones de euros. Salvo un contrato inusual de 236 millones de euros, el importe medio contratado no superaba los 45 000 euros. Véase el informe anual de 2011 de la comisión reguladora de los procedimientos de contratación pública, p. 31.

<sup>43</sup> Entre ellas cabe citar la Ley sobre la declaración de bienes, la Ley para prevenir conflictos de intereses en el desempeño de la función pública y la Ley sobre el acceso a documentos públicos.

<sup>44</sup> También según la OCDE, Kosovo ha adoptado muchas leyes destinadas a prevenir y luchar contra la corrupción y la delincuencia organizada mientras establece la necesaria estructura institucional. Sin embargo, la falta de resultados palpables en este ámbito suscita dudas sobre la capacidad de absorción de la legislación, el compromiso real de aplicarla y la capacidad de las instituciones y el personal. SIGMA Assessment Report Kosovo 2011, p. 14.

<sup>45</sup> «EU anti-corruption requirements: measuring progress in Albania, Kosovo, FYR Macedonia and Turkey», Transparencia Internacional, p. 6.



- 55.** En general, las autoridades de Kosovo han concedido escasa prioridad a las actividades de lucha contra la corrupción, y todavía no han evaluado los resultados y el impacto de las dos anteriores estrategias anticorrupción (2004-2007 y 2009-2011) pese a haber aprobado ya una nueva estrategia para 2012-2016 (véase el apartado 48). El Plan de Acción de la Asociación Europea de 2012 prevé cinco medidas anticorrupción, pero solo cuenta con fondos por un valor total de 17 000 euros, mientras que, a modo de comparación, el fomento de la conducción ecológica en Kosovo recibe una financiación de 25 000 euros de su presupuesto.

<sup>46</sup> Consejo de la Unión Europea, *Regional report on Western Balkans 11791/11*, 20 de junio de 2011, p. 29.

**NORTE DE KOSOVO: LAS INTERVENCIONES DE LA UE HAN SIDO MUY LIMITADAS Y APENAS SE HA AVANZADO EN LA INSTAURACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO**

- 56.** La asistencia de la UE, prestada a través de proyectos IPA Estado de Derecho y de acciones de supervisión, tutoría y asesoramiento, no se ha destinado específicamente al norte de Kosovo. Los proyectos IPA y las acciones de supervisión, tutoría y asesoramiento destinadas al conjunto del territorio han tenido por lo general un impacto escaso en el norte. Así, el proyecto «*Support to Public Procurement Reform*» (apoyo a la reforma de los procedimientos de contratación pública) contribuyó a la formación y certificación de los funcionarios encargados de la contratación pública, pero ningún funcionario de la mayoría serbia de los municipios del norte se benefició de él. Del mismo modo, el proyecto «*Legal Education System Reform*» (reforma del sistema de formación jurídica) contribuyó a mejorar el programa de estudios jurídicos en la Universidad de Pristina, pero en sus actividades no se incluía a la Universidad de Pristina-Kosovska Mitrovica, controlada por los serbios (véase el apartado 36).
- 57.** Esta situación obedece principalmente a la falta de control sobre el norte de las autoridades de Kosovo, ubicadas en Pristina. Dicha región tiene fama de ser un «refugio» para la delincuencia organizada<sup>46</sup> debido a la falta de una policía fuerte y de un sistema judicial eficaz.
- 58.** La policía de la EULEX ha hecho un esfuerzo significativo para continuar con sus actividades en el norte y ha propuesto la creación de una unidad multiétnica antidisturbios y de control de multitudes en la zona, aunque con escaso éxito hasta la fecha. Las comisarías del norte, en las que predomina el personal serbokosovar, se integran en principio en la cadena de mando de la policía de Kosovo, pero en realidad su comunicación con su cuartel general en Pristina es limitada. La policía de Kosovo especializada en antidisturbios y control de multitudes se compone mayoritariamente de albanokosovares, lo cual es fuente de tensiones cuando se despliegan en el norte.

- 59.** Las aduanas de Kosovo, servicio en el que las minorías están insuficientemente representadas, también funciona con dificultades en el norte. Así, sus agentes no pueden llegar a dos pasos fronterizos situados en la frontera entre Serbia y Kosovo<sup>47</sup>, y tienen que ser transportados por avión. Los funcionarios aduaneros de la EULEX y de Kosovo que trabajan en estos pasos fronterizos recogen datos sobre el tránsito comercial pero no recaudan los derechos de aduana.
- 60.** Desde 2008, ningún juez o fiscal de la zona ha podido trabajar en el norte, y de manera análoga, las barreras colocadas en las carreteras han restringido la movilidad de los jueces y fiscales de la EULEX, que no podían desempeñar su actividad judicial en los tribunales de Mitrovicë/Mitrovica entre julio de 2011 y febrero de 2012. La legislación serbia es aplicada por tribunales paralelos, pero las autoridades de Kosovo impugnan la legalidad de sus decisiones.
- 61.** Desde 2011, la EULEX ha tratado de intensificar su «impronta» en el norte ampliando su personal allí destacado a cuarenta agentes. Asimismo, ha creado un equipo operativo especial Mitrovica para llevar a cabo investigaciones criminales en cooperación con la Oficina de la Unión Europea para la investigación sobre delincuencia utilizando recursos de la policía de Kosovo, las aduanas de Kosovo, y la Policía y las aduanas de la EULEX. Sin embargo, debido a las dificultades en el norte, los funcionarios del equipo residentes en el norte han tenido que ser trasladados al sur del río Ibar.

**LA CUESTIONABLE VOLUNTAD POLÍTICA EN EL PLANO LOCAL,  
LA ESCASA CAPACIDAD FINANCIERA Y LA LIMITADA INFLUENCIA  
DE LA SOCIEDAD CIVIL DAÑAN LAS PERSPECTIVAS  
DE SOSTENIBILIDAD DE LAS INTERVENCIONES DE LA UE**

- 62.** El apoyo político de las autoridades de Kosovo para consolidar el sector del Estado de Derecho es una condición clave para la sostenibilidad de los resultados obtenidos a través de la asistencia de la UE. No obstante, es cuestionable el compromiso de las autoridades nacionales con la nueva legislación. Por ejemplo, cuatro leyes fundamentales se elaboraron<sup>48</sup> con una participación local mínima.
- 63.** La capacidad financiera de las autoridades de Kosovo para continuar las actividades de los proyectos al término de la financiación europea y en general para financiar el sector del Estado de Derecho es cuestionable. Desde 2008, el aumento del gasto público ha provocado el incremento del déficit. Un acuerdo de derecho de giro con el Fondo Monetario Internacional en julio de 2010 se desvió del rumbo previsto pocos meses después como consecuencia de fuertes incrementos de los salarios en el sector público.

<sup>47</sup> Los dos pasos fronterizos de Gate 1 (Jarinje) y Gate 31 (Brnjak).

<sup>48</sup> Las cuatro leyes trataban de los tribunales, el ministerio público y los consejos fiscales y judiciales. Dichas leyes se adoptaron en 2010.

- 64.** La incidencia de esta escasa capacidad financiera es especialmente acusada en el sector judicial, ya que la aplicación de la nueva legislación requerirá fondos adicionales. Por ejemplo, la Comisión Conjunta de Coordinación por el Estado de Derecho (JRCE) (véase el apartado 76) ha expresado su preocupación sobre el elevado coste presupuestario de la nueva Ley de protección de testigos. Asimismo, en su examen de varios proyectos IPA, el Tribunal halló que los presupuestos del Gobierno de Kosovo serían insuficientes para el funcionamiento de la prisión de alta seguridad y la reforma de la justicia de menores.
- 65.** Los frecuentes cambios en la dirección de la policía de Kosovo, debidos en parte a la injerencia política, amenazan con debilitar los esfuerzos por aumentar su capacidad de gestión de manera sostenible<sup>49</sup> y merman además la confianza en el Estado de Derecho. Por otra parte, la injerencia política en el poder judicial repercute negativamente en el Estado de Derecho y en la confianza que merecen las instituciones democráticas (véanse los apartados 35, 37, 38 y 40). La Comisión Europea ha manifestado su preocupación por el recurso generalizado al perdón presidencial sin la debida justificación<sup>50</sup>.
- 66.** La sociedad civil (y los medios de comunicación), si bien desempeña un papel importante para garantizar la sostenibilidad de las mejoras en el Estado de Derecho a través del seguimiento de las autoridades de Kosovo y de las acciones de los grupos de interés, sigue siendo frágil y también está sometida a presiones políticas.

**SE ESTÁN REALIZANDO AVANCES, PERO ES POSIBLE MEJORAR AÚN MUCHO LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA ASISTENCIA DE LA UE**

- 67.** Como se señalaba en la Introducción, la historia reciente de Kosovo ha sido muy difícil y ha permitido una experiencia limitada en la autoadministración. En estas circunstancias, resulta evidente que el desarrollo del Estado de Derecho hasta los niveles de la UE será un proceso a medio o largo plazo. No obstante, en la fiscalización se identificaron ámbitos en los que podía mejorarse la eficiencia y la eficacia de la gestión de la ayuda de la UE al Estado de Derecho; dichos ámbitos se presentan en esta sección.

<sup>49</sup> En 2010 y 2011 hubo cuatro directores generales diferentes.

<sup>50</sup> El presidente en funciones perdonó (parcialmente) a 103 reclusos en 2011, muchos de los cuales cumplían penas por delitos graves. SEC(2011) 1207 final - Kosovo 2011 Progress Report, p. 13.

**LOS OBJETIVOS NO SE COORDINARON NI SE DEFINIERON CON SUFICIENTE CLARIDAD**

**NO SE DEFINEN CLARAMENTE LOS OBJETIVOS Y LAS FUNCIONES DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES**

**68.** La misión global de la EULEX se define del modo siguiente:

«asistirá a las instituciones, las autoridades judiciales y los cuerpos y fuerzas de seguridad de Kosovo en su avance hacia la viabilidad y la responsabilización, así como en el desarrollo y fortalecimiento de un sistema judicial independiente y multiétnico y una policía y unos servicios de aduanas multiétnicos, velando por que dichas instituciones se vean libres de injerencias políticas y se adhieran a las normas internacionalmente reconocidas y a las mejores prácticas europeas»<sup>51</sup>.

Sin embargo, los documentos de planificación básicos para ejecutar esta misión (el concepto de las operaciones, CONOPS, y el plan de operaciones, OPLAN)<sup>52</sup> no contienen criterios de referencia claros ni indicadores objetivamente verificables para evaluar el progreso en el cumplimiento de los objetivos.

**69.** La EULEX lleva a cabo su misión bien mediante el ejercicio de determinadas competencias de ejecución que antes desempeñaba la UNMIK, bien mediante actividades de desarrollo de capacidades basadas en acciones de supervisión, tutoría y asesoramiento. No se establece claramente la prioridad relativa que debe concederse a cada uno de estos ámbitos.

**70.** La Comisión Europea ha prestado apoyo al desarrollo de capacidades en el sector del Estado de Derecho de Kosovo desde 2000. Cuando el Consejo encargó a la EULEX tareas en el mismo sector, no se identificaron sus ventajas comparativas ni las oportunidades de sinergias con proyectos de la Comisión (véase el apartado 91).

**LOS OBJETIVOS DE SEGURIDAD INTERIOR DE LA UE NO ESTÁN ADECUADAMENTE INTEGRADOS EN SUS OBJETIVOS EXTERNOS PARA KOSOVO Y LOS BALCANES OCCIDENTALES**

**71.** La delincuencia organizada y la corrupción en los Balcanes Occidentales constituyen una grave preocupación para la UE, por lo que el Consejo ha pedido reiteradamente un enfoque coherente y coordinado que tenga la seguridad interior como prioridad central en los objetivos y acciones exteriores de la UE. Pese a ello, la programación de la ayuda de la UE a Kosovo no ha tenido debidamente en cuenta las prioridades de la UE en seguridad interior.

<sup>51</sup> Artículo 2 de la Acción Común 2008/124/PESC del Consejo, de 4 de febrero de 2008, sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX Kosovo (DO L 42 de 16.2.2008, p. 92).

<sup>52</sup> Estos documentos están clasificados y por tanto no pueden consultarse.

- 72.** Por ejemplo, el incremento en el número de víctimas de la trata de seres humanos en los Balcanes Occidentales<sup>53</sup> no ha provocado cambios en las políticas de la Comisión ni de la EULEX. Ni en la Acción Común del Consejo por la que se establece EULEX, ni en los distintos documentos IPA indicativos de planificación plurianual (DIPP) de la Comisión para Kosovo se alude explícitamente a las prioridades recogidas en las distintas estrategias de la UE en la dimensión exterior del ámbito de Justicia y Asuntos de Interior.
- 73.** Los objetivos de seguridad interior de la UE tienden a ser amplios, y los planes de acción se centran principalmente en actividades y realizaciones y no en los resultados cuantificables y el impacto. Debido a esta falta de objetivos específicos y claros, la EULEX y la Oficina de la Unión Europea tienen más dificultades para diseñar intervenciones que satisfagan las prioridades establecidas por el Consejo (véase el apartado 96). Por ejemplo, las evaluaciones de Europol sobre la amenaza de la delincuencia organizada han señalado en numerosas ocasiones que la amenaza criminal contra la UE se concentra en la región de los Balcanes Occidentales, incluidas las organizaciones delictivas de lengua albanesa, y los traficantes de heroína y de seres humanos.
- 74.** El Consejo y la Comisión han admitido la necesidad de integrar mejor los objetivos exteriores e interiores. Dos importantes iniciativas recientes que pueden contribuir a ello son el establecimiento de un «ciclo de actuación de la UE»<sup>54</sup> y la elaboración de una hoja de ruta para estrechar los lazos entre la PCSD y el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia<sup>55</sup>. Sin embargo, aún es pronto para evaluar su impacto.

#### **LA COORDINACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE LA UE ENTRE SÍ Y CON LAS AUTORIDADES DE KOSOVO Y LA COMUNIDAD INTERNACIONAL SIGUE SIENDO INSUFICIENTE EN ALGUNOS ÁMBITOS**

#### **LA COORDINACIÓN ENTRE LAS INSTITUCIONES DE LA UE HA SEGUIDO MEJORANDO, PERO PERSISTEN ALGUNAS DIFICULTADES, SOBRE TODO PARA MEJORAR LA RESPUESTA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LA COMISIÓN A LAS NECESIDADES DE LAS MISIONES DE LA PCSD**

#### **MECANISMOS DE COORDINACIÓN**

- 75.** La coexistencia de un gran programa de asistencia financiera en Kosovo gestionado por la Comisión con la mayor misión de la PCSD jamás desplegada requiere unos mecanismos de coordinación eficaces. Según la Decisión del Consejo por la que se establece la EULEX, «Se establecerán las disposiciones de coordinación necesarias en la zona de la EULEX Kosovo, según corresponda, así como en Bruselas»<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> Documento del Consejo 11678/11, de 4 de julio de 2011, «*Fourth Implementation Report of the "Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice"*», Secretaría del Consejo (Grupo de trabajo JAIEX) – Período de referencia: enero de 2010 – junio de 2011».

<sup>54</sup> El recientemente instaurado «ciclo de actuación de la UE» puede contribuir a lograr una mayor coherencia entre las políticas de seguridad interior y exterior mediante su sistema en cascada de evaluaciones de las amenazas (por Europol), prioridades, objetivos estratégicos, planes de acción operativos e indicadores de rendimiento (Reunión nº 3043 del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, Bruselas, 8 y 9 de noviembre de 2010).

<sup>55</sup> Documento 18173/11 del Consejo, de 5 de diciembre de 2011, «*Strengthening Ties between CSPD and FSJ – Draft Road Map*».

<sup>56</sup> Véase el artículo 17 de la Acción Común 2008/124/PESC del Consejo.

- 76.** En 2008, la EULEX estableció una Comisión Conjunta de Coordinación por el Estado de Derecho (JRCB) con las autoridades de Kosovo, copresidida por el jefe de misión EULEX y el viceprimer ministro de Kosovo<sup>57</sup>. La Oficina de la Unión Europea (OUE) también estaba representada, pero por personal técnico, y sus aportaciones fueron relativamente limitadas. Sin embargo, desde el principio de 2011, cuando el jefe de la OUE pasó a ser tercer copresidente, la oficina ha desempeñado un papel más influyente. Gracias a ello, la JRCB se ha centrado más en avanzar en el más amplio Proceso de Estabilización y Asociación.
- 77.** El Consejo creó el puesto de Representante Especial de la UE en Kosovo para tratar de proporcionar coordinación y orientación política dentro de la UE<sup>58</sup>. Sin embargo, hasta hace poco, el Representante Especial de la UE no había realizado ninguna contribución significativa al refuerzo de la coordinación entre la OUE y la EULEX, ni participó en las reuniones de la JRCB pese al alto nivel político de estas y a su mandato de ofrecer asesoramiento político a la EULEX. Tampoco estuvo representado en las reuniones mensuales organizadas por la OUE con los Estados miembros y otros donantes (conocidas como «reuniones de los Estados miembros *plus*») pese a la necesidad de reforzar los vínculos entre las prioridades políticas y la ayuda financiera.
- 78.** En 2012, la fusión de los cargos de Representante Especial de la UE y jefe de la Oficina de la Unión Europea mejorará probablemente la coordinación. Sin embargo, aún es posible integrar mejor la función del Representante Especial de la UE en la EULEX<sup>59</sup>.

#### COORDINACIÓN DE LA PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS

- 79.** Los proyectos IPA pueden utilizarse para apoyar las actividades de supervisión, tutoría y asesoramiento de la EULEX a través de la financiación de equipos e infraestructura. Sin embargo, con frecuencia, el plazo necesario para aprobar un proyecto IPA y llevar a término el procedimiento de contratación es demasiado largo como para satisfacer las necesidades operativas de la EULEX. Esto se debe a que normalmente las propuestas de proyecto IPA tienen que finalizarse mucho antes del año en el que serán financiadas.
- 80.** Aunque la EULEX puede procurarse su propio equipamiento para sus operaciones, debe cumplir a los procedimientos de adjudicación de contratos establecidos por el Reglamento Financiero, que no están concebidos para misiones de la PCSD como la EULEX, que a veces requiere respuestas rápidas y flexibles.

<sup>57</sup> También participan en estas reuniones los ministros de Justicia, Interior, y Economía y Hacienda.

<sup>58</sup> Acción Común 2008/123/PESC del Consejo, de 4 de febrero de 2008, por la que se nombra a un Representante Especial de la Unión Europea para Kosovo (DO L 42 de 16.2.2008, p. 88).

<sup>59</sup> El equipo de planificación de la UE (EPUE), establecido para preparar la misión de la EULEX, propuso en su informe de evaluación de septiembre de 2006 una «estructura provisional» a través de la cual el jefe de misión de la PCSD (EULEX) informara al Representante Especial de la UE. El Consejo aprobó un concepto de operaciones y el plan de operaciones que no se ajustaba a esta propuesta.

- 81.** El concepto de operaciones y el plan de operaciones de la EULEX no prevén una estrategia de salida aunque sus mandatos están limitados a dos años, pero con posibilidad de prórroga. La participación de la Comisión, en cambio, es de duración indefinida. Aunque el Consejo ha reconocido en principio que una vez concluida una misión de la PCSD puede seguir persiguiendo sus objetivos a través de proyectos impulsados por la Comisión<sup>60</sup>, la Comisión y el SEAE todavía no han acordado cuándo y cómo lo harán en el caso específico de Kosovo.

**LAS AUTORIDADES DE KOSOVO TIENEN CAPACIDAD LIMITADA PARA GARANTIZAR LA COORDINACIÓN Y PERSISTEN LAS DIFICULTADES DE COORDINACIÓN CON OTROS DONANTES INTERNACIONALES**

- 82.** Al final de 2011, las autoridades de Kosovo todavía no habían establecido mecanismos de coordinación eficaces en el sector del Estado de Derecho pese a la insistencia de la Comisión y de otros donantes en la importancia de hacerlo<sup>61</sup>. A dicha fecha solo se había celebrado una reunión del grupo de trabajo en el sector del Estado de Derecho y los tres grupos de trabajo subsectoriales previstos (Poder judicial; Anticorrupción y delincuencia organizada, y Visados, asilo, gestión de fronteras, aduanas y policía) todavía no eran operativos.
- 83.** La EULEX y las autoridades de Kosovo han restringido las reuniones de la JRCB (véase el apartado 76) a un reducido grupo de participantes clave, de manera que este foro no puede utilizarse para coordinar la asistencia al Estado de Derecho<sup>62</sup>. Además, la JRCB se dedica a asuntos políticos de alto nivel y no a cuestiones técnicas y, si bien la comisión ha debatido el establecimiento de grupos de trabajo para mejorar la coordinación de los aspectos técnicos, estos todavía no se han creado.

<sup>60</sup> Documento del Consejo «*Concept paper on procedures for the termination, extension and refocusing of an EU civilian crisis management operation*», de 9 de enero de 2006.

<sup>61</sup> A raíz de la declaración de independencia de Kosovo en febrero de 2008, la Comisión organizó una conferencia de donantes para Kosovo en julio de 2008. El seguimiento de la conferencia de donantes confirmó que, con arreglo a los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda de 2005, Kosovo debería asumir el liderazgo en el desarrollo de sus políticas y en la coordinación de la ayuda de los donantes.

<sup>62</sup> A las reuniones de la JRCB asistieron representantes de los Estados Unidos de América, pero no otros participantes como los Estados miembros de la UE o las organizaciones internacionales involucradas en la asistencia al Estado de Derecho.

- 84.** La EUO ha organizado reuniones mensuales de «los Estados miembros *plus*» (véase el apartado 77) para intercambiar información sobre la programación de su asistencia IPA. Los Estados miembros, en cambio, facilitaron información relativamente escasa sobre sus programas, aun cuando el intercambio de información pormenorizada puede ser un primer paso hacia la programación conjunta de la asistencia.
- 85.** La KFOR liderada por la OTAN es un socio clave de la EULEX<sup>63</sup>, ambas trabajan normalmente en estrecha colaboración tanto operativa como táctica, pese a la ausencia de un acuerdo formal entre la UE y la OTAN. Sin embargo, la EULEX tiene dificultades para cumplir sus obligaciones con la KFOR debido a una reducción unilateral del 50 % de los efectivos de policía de control de multitudes asignados por los Estados miembros (véase el apartado 90). Como consecuencia de ello, la EULEX no pudo desempeñar su función eficazmente durante los graves disturbios registrados en el norte de Kosovo en el verano de 2011 y tuvo que recurrir a la KFOR. Dadas las circunstancias y los acontecimientos sobre el terreno, la KFOR no ha podido seguir adelante con la siguiente fase de reducción de sus tropas y ha tenido que desplegar sus fuerzas operativas de reserva durante el pasado año.
- 86.** Las instituciones de la UE han realizado grandes esfuerzos de coordinación con los EE UU, el mayor donante bilateral en Kosovo, pero la coordinación plena es difícil debido a la gran variedad de actores estadounidenses intervinientes en el sector del Estado de Derecho en Kosovo<sup>64</sup>. La coordinación plantea especial dificultad en la elaboración de la legislación, ámbito en que los EE UU participan muy activamente pese al interés de Kosovo en adoptar el acervo de la Unión Europea y al hecho de que su marco jurídico está basado en el Derecho continental europeo. Así, para elaborar la nueva Ley sobre tribunales fueron necesarios unos cincuenta proyectos legislativos desde 2004, y la Ley no se aprobó hasta agosto de 2010: el Gobierno explicó este largo retraso por la falta de acuerdo entre la Oficina de la Unión Europea y la USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional).

<sup>63</sup> El mandato de la KFOR con arreglo a la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es velar por un entorno seguro y protegido que garantice la libre circulación en Kosovo.

<sup>64</sup> Dichos actores son, entre otros, la embajada de los EE UU, la US Agency for International Development (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) (USAID), la International Criminal Investigative Training Assistance Programme (ICITAP) y la Office of Overseas Prosecutorial Development, Assistance and Training (OPDAT). En los actuales foros de coordinación no resultan eficaces en la coordinación con los Estados Unidos de América porque normalmente solo admiten un representante por donante.



## LA LIMITACIÓN DE LOS RECURSOS HA RESTADO EFICIENCIA Y EFICACIA A LA EULEX

- 87.** En el momento de la fiscalización, la EULEX solo podía funcionar aproximadamente al 75 % de su capacidad autorizada debido a sus dificultades para contratar personal, en especial agentes de los Estados miembros en comisión de servicio<sup>65</sup>, forma de contratación preferida por el Consejo. Los Estados miembros se comprometieron a proporcionar menos personal del que se había autorizado y posteriormente enviaron menos que el inicialmente prometido<sup>66</sup> (véase el **cuadro 2**). En seis convocatorias de contribución publicadas en 2010 y 2011, los Estados miembros presentaron un número de candidatos a puestos en comisión de servicio inferior al número de vacantes. En consecuencia, solo el 47 % de las vacantes se cubrieron con personal nuevo en comisión de servicio<sup>67</sup>. Resultó particularmente difícil contratar personal para puestos especializados como los de magistrado.
- 88.** Otro obstáculo para el funcionamiento de la EULEX lo constituye la corta duración de las comisiones de servicio. El período normal de un año es insuficiente para puestos clave como asesores de alto rango, magistrados o investigadores especializados en la delincuencia organizada. En algunos casos, el personal solo consigue ser plenamente operativo al cabo de doce meses. Este relevo frecuente de asesores clave repercute negativamente en la eficacia de la transferencia de conocimientos a las autoridades de Kosovo y resta eficacia a las acciones de supervisión, tutoría y asesoramiento.

<sup>65</sup> Al final de 2011, aproximadamente el 78 % del personal internacional de la EULEX estaban en comisión de servicio, en su mayoría procedente de los Estados miembros (94 %). Canadá, Croacia, Noruega, Suiza, Turquía y los Estados Unidos también han enviado agentes en comisión de servicio a la EULEX.

<sup>66</sup> Los Estados miembros notifican a la capacidad civil de planeamiento y ejecución mediante los denominados «compromisos» cuántos agentes enviarán a la misión en comisión de servicio. Si el número de candidatos a la comisión de servicio es insuficiente, los puestos podrán ser cubiertos con personal contratado, lo cual resulta más oneroso porque la EULEX debe pagar sus salarios.

<sup>67</sup> Las convocatorias ofertaban 2 396 vacantes para personal en comisión de servicio. El 47 % se cubrió con personal nuevo en comisión de servicio, y el 5 %, con personal nuevo contratado. El 13 % se cubrió con personal que ya trabajaba en la EULEX, lo cual significa que su anterior puesto quedó vacante.

CUADRO 2

### DOTACIÓN DE PERSONAL INTERNACIONAL DE LA EULEX FRENTE A LOS COMPROMISOS ORIENTATIVOS

Origen del personal	Puestos internacionales según el plan de operaciones <sup>1</sup>	Compromisos iniciales	Media del personal (2010)	Compromisos modificados (2011)	Media del personal (2011)	31.12.2011
En comisión de servicio procedentes de los Estados miembros		1 405	1 203	1 145	1 137	939
En comisión de servicio procedentes de otros contribuyentes		142	166	183	184	148
<b>Subtotal en comisión de servicio</b>		<b>1 547</b>	<b>1 369</b>	<b>1 328</b>	<b>1 321</b>	<b>1 087</b>
Personal contratado en el mercado internacional		310	330	360	327	302
<b>Total personal internacional</b>	<b>Total 2 042</b>	<b>1 857</b>	<b>1 699</b>	<b>1 688</b>	<b>1 648</b>	<b>1 389</b>

<sup>1</sup> Los efectivos autorizados de EULEX ascendían a 2 042 agentes internacionales hasta octubre de 2010, cuando se redujeron a 1 950 agentes internacionales.

Fuente: CPCC y plan de operaciones de EULEX (OPLAN).

- 89.** La calidad del personal destinado en la EULEX también es preocupante. El Tribunal observó que once Estados miembros presentaron candidatos no cualificados en al menos uno de cada diez procedimientos de selección examinados. Además, aunque el personal de la EULEX necesita conocimientos en gestión de proyectos además de aptitudes interpersonales<sup>68</sup> para desempeñar sus funciones de supervisión, tutoría y asesoramiento, en general los Estados miembros no evalúan a los candidatos en estas competencias en el procedimiento de selección ni los forman antes de enviarlos a su destino.
- 90.** El jefe de misión de la EULEX no puede reasignar al personal según las necesidades, pues precisa de la aprobación previa del CPS o incluso de los Estados miembros<sup>69</sup>. En consecuencia, se producen desequilibrios importantes en la dotación de personal tanto dentro de los componentes como entre los mismos. Si bien la EULEX carece de personal en el componente Justicia, actualmente cuenta con más del necesario en el componente Aduanas y, globalmente, en el componente Policía. Por otro lado, algunas áreas del componente Policía han sufrido una importante escasez de personal, sobre todo la policía antidisturbios y de control de multitudes debido a la retirada unilateral de algunos Estados miembros (véase el apartado 85).
- 91.** La EULEX carece de un sistema adecuado para supervisar y analizar cuánto tiempo emplea el personal en cada acción de supervisión, tutoría y asesoramiento y en las funciones ejecutivas. Además, el SEAE no recopila información sobre los pagos realizados por las administraciones de los Estados miembros al personal en comisión de servicio de la EULEX y por tanto no puede determinar el coste total que supone la EULEX para la UE, incluidos los Estados miembros, ni valorar la rentabilidad de la EULEX frente a otras formas de asistencia al desarrollo de capacidades de la Unión Europea.
- 92.** Como todas las misiones de la PCSD, la EULEX no posee personalidad jurídica, lo cual ha representado un obstáculo importante, pues debido a ello la gestión de toda la organización, compuesta por 2 500 agentes, depende del mandato encomendado a una sola persona. Así pues, el jefe de misión en persona puede ser objeto de acciones judiciales porque EULEX carece de legitimación procesal.
- 93.** Además, la EULEX no puede suscribir acuerdos que comprometan a la misión, ya que cualquier acuerdo firmado por el jefe de misión solo le compromete a él y no a la EULEX como entidad. Esta limitación, por ejemplo, ha obstaculizado la aplicación del acuerdo de intercambio permanente de datos con Europol<sup>70</sup> (véase el apartado 32).

<sup>68</sup> Entre otras aptitudes básicas que deben poseer los consejeros de supervisión, tutoría y asesoramiento cabe citar las siguientes: comunicación, negociación, facilitación, influencia, trabajo en equipo, tutoría y flexibilidad.

<sup>69</sup> Las modificaciones en las descripciones de los puestos son aprobados por el Comité Político y de Seguridad. Los Estados miembros tienen que acordar la reasignación del personal en comisión de servicio.

<sup>70</sup> Se ha informado al Consejo de que la falta de personalidad jurídica de las misiones de la PCSD dificultan el intercambio de información (Documento 5620/11 del Consejo de 25 de enero de 2011, «*Tightening links between the external and internal aspects of EU security*»).

94. En junio de 2012, la Comisión publicó una Comunicación sobre la gestión financiera de las misiones de la PCSD. En ella se solicitaba al Consejo que les concediera personalidad jurídica, que determinara claramente su estatuto como entidades creadas mediante un acto del Consejo, y hacerlas responsables ante la Comisión de los fondos que se les confíen<sup>71</sup>.

**PESE A LAS LIMITACIONES DE PERSONAL DE LA OFICINA DE LA UNIÓN EUROPEA EN KOSOVO, EN GENERAL LOS PROYECTOS IPA SE GESTIONARON DE FORMA ADECUADA**

95. La importancia estratégica que reviste para la Unión Europea el Estado de Derecho en Kosovo no se refleja en el personal asignado para gestionar la ayuda financiera destinada a este ámbito en la Oficina de la Unión Europea: su equipo operativo se compone tan solo de cinco personas, por lo que no es posible la especialización de los gestores en componentes diferentes como pueden ser el policial o el judicial. También debido a ello la capacidad está limitada en ámbitos clave como las aplicaciones de las tecnologías de la información relacionadas con el sector del Estado de Derecho. Las limitaciones de personal también han obligado a la Oficina de la Unión Europea a recurrir considerablemente a los asesores externos para poder supervisar los proyectos.

96. Pese a las limitaciones de personal, en general los proyectos IPA relativos al Estado de Derecho fueron correctamente gestionados por la Comisión mediante procedimientos consolidados. Las principales insuficiencias detectadas en la fiscalización fueron las siguientes:

- a) Los proyectos examinados consistían en nuevas reformas y en nueva legislación primaria y no en garantizar la adopción y aplicación de la legislación secundaria y la puesta en funcionamiento de los nuevos sistemas (véase el apartado 47).
- b) Los proyectos no se orientaron eficazmente al cumplimiento de los objetivos de la UE en seguridad interior (véase el apartado 73).
- c) La mayoría de los proyectos no preveían objetivos SMART (específicos, medibles, alcanzables, realistas y delimitados en el tiempo)<sup>72</sup>, datos de referencia ni indicadores objetivamente verificables para valorar los progresos alcanzados.
- d) Los documentos de elaboración de los proyectos IPA no incorporaban una evaluación de riesgo adecuada ni la definición de las estrategias de mitigación del riesgo<sup>73</sup>. En particular, no se prestaba suficiente atención a los riesgos de corrupción e injerencia política en los componentes policial, judicial y aduanero.

<sup>71</sup> C(2012) 4052 final de 26 junio de 2012.

<sup>72</sup> SMART es un acrónimo de las voces inglesas «*Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Time-bound*» (específico, medible, alcanzable, realista y delimitado en el tiempo).

<sup>73</sup> Denominadas «fichas de proyectos» por la Comisión.

**RECURSO INSUFICIENTE DE LA COMISIÓN Y DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR AL DIÁLOGO POLÍTICO Y A LA CONDICIONALIDAD PARA CONSOLIDAR EL ESTADO DE DERECHO**

- 97.** El marco oficial para el diálogo político entre la UE y Kosovo es el Proceso de Estabilización y Asociación (SAP), que tan solo celebra, sin embargo, una reunión anual, de carácter técnico<sup>74</sup>. Recientemente, la Comisión ha reconocido este problema lanzando el denominado «Diálogo estructurado sobre el Estado de Derecho» en mayo de 2012, de carácter político. Dicho diálogo entraña dos reuniones adicionales al año entre la Unión Europea y Estado de Derecho de Kosovo, centradas en la corrupción, la delincuencia organizada y el poder judicial.
- 98.** Los incentivos y la condicionalidad empleados por la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) han tenido hasta la fecha una utilidad limitada para fomentar la evolución de las cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho en Kosovo.
- 99.** En Kosovo, a diferencia del resto de los Balcanes Occidentales, el incentivo de la potencial adhesión a la UE está amenazado por la ausencia de una posición común de la UE sobre su independencia (véase el apartado 6). A corto plazo, la posibilidad de la liberalización de visados puede servir de incentivo, ya que en el plan para llevarla a cabo se han introducido condiciones relacionadas con el Estado de Derecho. No obstante, el efecto incentivador podría quedar reducido por los noventa y cinco requisitos que han de cumplirse para obtener la liberalización<sup>75</sup>.
- 100.** La asistencia de la UE a Kosovo está en principio condicionada al progreso en el cumplimiento de las prioridades establecidas en la Asociación Europea<sup>76</sup>, de las cuales, setenta y nueve se refieren solo al Estado de Derecho. Además, la Asociación no se ha actualizado desde 2008. Si bien en los programas anuales IPA se incorporan condiciones específicas, estas suelen ser de carácter técnico y no están ligadas a cuestiones políticas de mayor calado.
- 101.** La única condición formalmente establecida por la EULEX en su plan de operaciones es que la presencia en Kosovo se basará en la cooperación y apoyo constantes de las autoridades de Kosovo. Sin embargo, estas autoridades están cada vez más deseosas de poner fin a la «independencia tutelada» (véanse los apartados 5 y 11). La EULEX no recurre a la condicionalidad cuando lleva a cabo las actividades de supervisión, tutoría y asesoramiento.

<sup>74</sup> La reunión está copresidida por la Oficina de la Unión Europea y asisten a ella representantes de las direcciones generales de Ampliación, Justicia, Asuntos Internos, EULEX, REUE y la Oficina de la Unión Europea. En 2010 y 2011 las reuniones fueron copresididas por un responsable de la Comisión.

<sup>75</sup> En junio de 2012, la Comisión presentó a las autoridades de Kosovo un plan de trabajo sobre las reformas que debían llevarse a cabo en Kosovo para obtener la liberalización de los visados, con inclusión de reformas ligadas al Estado de Derecho (Referencia: documento de sesión nº 012-12 Rev. 3 Origin CION).

<sup>76</sup> Según el anexo 1, artículo 5, de la Asociación Europea: «La ayuda a los países de los Balcanes Occidentales está sujeta a la condición de que se siga progresando en el cumplimiento de los criterios políticos de Copenhague y, en particular, en la realización de las prioridades específicas de la Asociación Europea. El incumplimiento de estas condiciones podría llevar al Consejo a adoptar las medidas pertinentes».

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## CONCLUSIONES

- 102.** En la fiscalización se constató que la asistencia de la UE a Kosovo en el sector del Estado de Derecho no ha sido suficientemente eficaz, pues solo ha contribuido modestamente a desarrollar la capacidad de la policía de Kosovo y ha avanzado poco en la lucha contra la delincuencia organizada. La asistencia a los jueces ha sido útil, pero el poder judicial sigue adoleciendo de injerencia política, ineficiencia y falta de transparencia y de cumplimiento de sus resoluciones. Las intervenciones de la UE solo han tenido resultados limitados con respecto al problema de la corrupción, que sigue prevaleciendo en muchos ámbitos. Los mayores avances se han logrado en el sector aduanero. Prácticamente no se ha avanzado en la instauración del Estado de Derecho en el norte de Kosovo. En conjunto, la sostenibilidad de los resultados logrados con la asistencia está amenazada por la falta de voluntad política, la escasa capacidad financiera y la influencia limitada de la sociedad civil.
- 103.** En primer lugar, la eficacia limitada de la asistencia de la UE puede explicarse por las circunstancias específicas de Kosovo: el bajo nivel del que partía la independencia para construir un Estado de Derecho y la prioridad insuficiente concedida por las nuevas autoridades al programa para la consecución del Estado de Derecho. Además, la falta de una posición común de la UE sobre el reconocimiento de Kosovo ha puesto en peligro el incentivo de la adhesión a la Unión Europea.
- 104.** No obstante, en la fiscalización se observó que había importantes ámbitos en los que una mejor gestión del SEAE y de la Comisión podría haber logrado una mayor eficacia de la asistencia de la UE, sin perjuicio de las mejoras introducidas durante el período examinado.
- 105.** Los objetivos y funciones respectivos de las actividades para el desarrollo de la capacidad de la Comisión y la EULEX no fueron evaluadas y contrastadas adecuadamente durante la fase de planificación de la misión de la EULEX. Los objetivos de seguridad interior de la UE respecto de Kosovo no se coordinaron suficientemente con los objetivos de la política exterior de la UE para Kosovo.

- 106.** La coordinación entre la Comisión y las operaciones de la PCSD ha representado un gran desafío. Los procedimientos de programación y adjudicación siguen constituyendo un obstáculo para la cooperación eficaz. La UE no ha establecido una estrategia de salida que permita a la Comisión asumir las funciones de desarrollo de la capacidad de la EULEX. Desde 2012, el Representante Especial de la Unión Europea desempeña un papel más importante como garante de la coordinación, aunque podría integrarse mejor en la gestión de las operaciones de la PCSD. La coordinación global de los donantes en Kosovo ha quedado entorpecida por la limitada capacidad de las autoridades de Kosovo para asumir el liderazgo. También podría reforzarse en lo posible la coordinación entre los organismos de la UE y de los EE UU en Kosovo.
- 107.** Si bien la EULEX es, con mucho, la mayor misión que la PCSD haya tenido nunca, su eficacia en la consolidación del Estado de Derecho ha quedado reducida por las limitaciones de sus recursos humanos. Los Estados miembros no han enviado suficiente personal en comisión de servicio a la EULEX, y los agentes son enviados por períodos demasiado cortos, y sin conocimientos suficientes sobre desarrollo de capacidades. La EULEX también sufre el inconveniente de carecer de personalidad jurídica.
- 108.** El número de agentes de la Oficina de la Unión Europea encargados de supervisar el apoyo de la Comisión al Estado de Derecho no se corresponde con la importancia de este sector. Pese a ello, por lo general, los proyectos IPA se gestionaron adecuadamente.
- 109.** El SEAE y la Comisión no han recurrido suficientemente al diálogo y a las condiciones políticas, para contribuir, junto con la asistencia prestada, al logro de los objetivos de la EU relativos al Estado de Derecho en Kosovo. La reciente introducción de un «Diálogo estructurado sobre el Estado de Derecho» de nivel político y de un plan de liberalización de los visados pueden suponer avances significativos en este sector.

## RECOMENDACIONES

### RECOMENDACIÓN 1

El Consejo y la Comisión deberían garantizar que los objetivos relativos al Estado de Derecho para Kosovo estén ligados a criterios de referencia concretos que permitan evaluar los progresos y tener en cuenta los objetivos de seguridad interior de la UE.

### RECOMENDACIÓN 2

Para mejorar su coordinación, el SEAE y la Comisión deberían revisar la programación y los procedimientos de adjudicación de contratos de la Comisión para garantizar que obedecen a las necesidades operativas de la EULEX, y preparar una estrategia de salida para la EULEX que permita a la Comisión asumir las funciones de desarrollo de capacidades desempeñadas por la EULEX.

### RECOMENDACIÓN 3

El SEAE debería trabajar con los Estados miembros para garantizar que las futuras misiones de la PCSD funcionen con el número total autorizado de agentes y que estos ocupan sus puestos durante el período de tiempo necesario y poseen los conocimientos adecuados para trabajar con eficacia.

### RECOMENDACIÓN 4

El Consejo y la Comisión deberían garantizar que las futuras misiones de la PCSD poseen personalidad jurídica.

**RECOMENDACIÓN 5**

El SEAE y la Comisión deberían garantizar que la asignación de personal a la Oficina de la Unión Europea en Pristina para gestionar la asistencia al Estado de Derecho refleja la elevada prioridad otorgada por la UE a este sector.

**RECOMENDACIÓN 6**

El Consejo, el SEAE y la Comisión deberían garantizar que sus diálogos políticos con Kosovo se ocupan especialmente de la consolidación del Estado de Derecho y se vinculan a incentivos y a condiciones de prioridad.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Karel PINXTEN, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión del día 16 de octubre de 2012.

*Por el Tribunal de Cuentas*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*



**AYUDA FINANCIERA DE LA UE PER CÁPITA (BALCANES OCCIDENTALES)**

Beneficiario	2011, Asistencia IPA concedida (euros)	2011, Asistencia PCSD concedida <sup>1</sup> (euros)	Población <sup>2</sup>	Ayuda UE per cápita (euros)
Albania	94 428 286		3 069 275	31
Bosnia y Herzegovina	107 428 286	17 600 000	3 843 998	33
Croacia	156 528 286		4 290 612	36
Antigua República Yugoslava de Macedonia	98 028 286		2 048 619	48
<b>Kosovo</b>	<b>68 700 000</b>	<b>132 566 667</b>	<b>1 733 872</b>	<b>116</b>
Montenegro	34 153 943		625 266	55
Serbia	201 879 600		7 120 666	28

<sup>1</sup> El gasto de la PCSD destinado a Kosovo (EULEX) y a Bosnia y Herzegovina (Misión de Policía de la Unión Europea [MPUE] en Bosnia y Herzegovina) se ha calculado a partir del gasto aprobado por Acciones Comunes del Consejo repartido de forma proporcional (para EULEX, 165 millones de euros para cubrir el gasto a partir del 15 de octubre de 2010 hasta el 14 de diciembre de 2011, y 72,8 millones de euros desde el 15 de diciembre de 2011 hasta el 14 de junio de 2012).

<sup>2</sup> Datos de la población obtenidos de los resultados del censo de 2011, salvo en el caso de Bosnia y Herzegovina y de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, en que las estimaciones de 2009 fueron facilitadas por la Dirección General de Ampliación.

*Fuente:* Análisis realizado por el Tribunal de Cuentas a partir de datos de la Comisión.

## MUESTRA DE AUDITORÍA

Proyectos del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA)		
Contrato (Ref. CRIS)	Nombre del proyecto	Presupuesto (euros)
2009/209-712	Border and Boundary Police, Twinning (policía fronteriza, hermanamiento)	2 000 000
2008/172-158	Border and Boundary Police Equipment (equipamiento de la policía fronteriza)	412 506
2008/172-282		635 210
2010/250-987		480 238
2010/248-943		1 967 353
2010/253-575		372 948
2009/215-030		Legal Education System Reform (reforma del sistema de formación jurídica)
2010/241-467	Completion of reappointment of Judges and Prosecutors (IPA/IFS) (finalización de la nueva designación de jueces y fiscales)	876 460
2008/169-890	Support to Public Procurement Reform (apoyo a la reforma de los procedimientos de contratación pública)	1 912 373
2008/169-230	Support to Anti-Corruption Institutions in Kosovo (apoyo a las instituciones de lucha contra la corrupción en Kosovo)	997 260
2009/202-640	Preparation of Fiscal and Customs Blueprint exercise in Tax and Customs Administrations of Kosovo (UNSCR 1244) (elaboración de un proyecto fiscal y aduanero en la administración tributaria y aduanera de Kosovo)	102 876
2009/211-402	Support to Customs and Taxation Administrations (apoyo a las administraciones tributaria y aduanera)	2 639 500

Proyectos del Instrumento de Estabilidad		
Contrato (Ref. CRIS)	Nombre del proyecto	Valor (euros)
2008/154-134	Reappointment of Judges and Prosecutors in Kosovo (renombramiento de jueces y fiscales en Kosovo)	5 000 000

Actividades de supervisión, tutoría y asesoramiento		
Componente	Ref. EULEX	Nombre de la actividad
Policía	PSD05/2009	Team Approach - Criminal Investigations (investigaciones criminales en equipo)
Policía	PSD10/2009	Intelligence-led policing (actuación policial basada en la información)
Policía	PSD19/2009	Border Police: Enhanced Planning (policía fronteriza: mejora de la planificación)
Policía	PSD24/2009	Rationalize Kosovo Police Structure (racionalización de las estructuras policiales de Kosovo)
Justicia	-	Judges in the criminal and civil field (jueces de lo civil y de lo penal)
Justicia	-	Prosecutors (fiscales)
Aduanas	CC/06/2009	Enhanced internal communication and data sharing, specifically intelligence communication and dissemination (refuerzo de la comunicación interna y del intercambio de datos, especialmente la comunicación y difusión de información)
Aduanas	CC/09/2009	Implementation of the IBM Action Plan, specifically including upgrading of infrastructure and equipment at Customs stations (aplicación del plan de acción para la gestión integrada de las fronteras, y especialmente mejora de la infraestructura y las instalaciones aduaneras)

### **PREGUNTAS DETALLADAS DE AUDITORÍA Y CRITERIOS DE AUDITORÍA**

El Tribunal respondió a la pregunta de auditoría dividiéndola en a su vez en otras preguntas relativas a la eficacia y al impacto de las intervenciones, y a cuestiones de gestión. Cada aspecto se examinó respondiendo al cuestionario detallado que figura en este anexo junto con los correspondientes criterios de auditoría aplicados por el Tribunal.

#### **¿Ha sido eficaz la asistencia de la UE? ¿Ha logrado los resultados previstos la asistencia global de la UE al sector del Estado de Derecho?**

En la evaluación de esta cuestión se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- a) Los informes intermedios de la UE reflejaban un progreso satisfactorio.
- b) Se han cumplido las prioridades establecidas en la Asociación Europea.
- c) Se han cumplido los objetivos fijados para EULEX en los documentos de la programación plurianual indicativa y en la Acción Común del Consejo.
- d) Las actividades de los proyectos se ejecutan dentro de los plazos previstos, según el programa, y los beneficiarios asumen la responsabilidad y participan en la ejecución de los proyectos y las acciones.
- e) Se han alcanzado los objetivos fijados en la fichas de acción de los proyectos y de las acciones de supervisión, tutoría y asesoramiento.

#### **¿Están capacitadas las autoridades de Kosovo para gestionar el sector del Estado de Derecho de manera sostenible sin la intervención de los donantes?**

En la evaluación de esta cuestión se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- a) La Comisión y el SEAE o la EULEX evalúan las posibilidades de que las autoridades de Kosovo gestionen el sector del Estado de Derecho sin la intervención de los donantes.
- b) Las autoridades de Kosovo asumen la responsabilidad del proceso de reforma en el sector del Estado de Derecho y cuentan con capacidad técnica y financiera para gestionarlo de manera sostenible.

### **¿Posee la Unión Europea una estrategia global bien definida para instaurar el Estado de Derecho en Kosovo y están claramente definidos los objetivos específicos de los diferentes organismos?**

Para valorar esta cuestión se consideraron los siguientes criterios:

- a) La estrategia de la UE para la instauración del Estado de Derecho en Kosovo se inscribe en una estrategia global bien definida para Kosovo.
- b) La estrategia de la UE para instaurar el Estado de Derecho en Kosovo se integra en otras políticas de la UE sobre el Estado de Derecho relacionadas.
- c) Los órganos de la UE encargados de la ejecución de la estrategia están dotados de mandatos claros y sus objetivos no se solapan.
- d) Los objetivos son razonablemente limitados en número, están ordenados en función de su prioridad y reúnen las cualidades SMART («Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Time-bound») (específicos, medibles, alcanzables, realistas y delimitados en el tiempo).

### **¿Coordinan debidamente los órganos de la UE la asistencia de la UE a Kosovo relativa al Estado de Derecho?**

Para valorar esta cuestión se consideraron los siguientes criterios:

- a) La coordinación general mediante la comunicación y la presentación de informes entre los órganos de la UE es puntual y coherente.
- b) La programación y ejecución por parte de diferentes órganos de la UE está coordinada.
- c) La comunicación y presentación específica de informes entre órganos de la UE es puntual y coherente.

### **¿Se ha coordinado correctamente la asistencia de la UE con la de otras partes interesadas?**

Para valorar esta cuestión se consideraron los siguientes criterios:

- a) Se ha efectuado una evaluación global de las necesidades de Kosovo en el sector del Estado de Derecho y un análisis de los recursos necesarios.
- b) Existe división del trabajo en los países y acuerdos con donantes destacados en el sector del Estado de Derecho.
- c) La asistencia de la UE se ha programado en coordinación con otros donantes, y se cuenta con mecanismos que garantizan la ejecución coordinada de la asistencia.

**¿Ha evaluado y reducido debidamente la UE los riesgos que entraña la financiación?**

Para valorar esta cuestión se atendió a los siguientes criterios:

- a) Se han identificado y evaluado los riesgos de la financiación de la UE.
- b) Se han elaborado y aplicado estrategias adecuadas de reducción del riesgo y de gestión del riesgo.

**¿Se han asignado los recursos financieros y humanos comprometidos para la instauración del Estado de Derecho en Kosovo con arreglo a las prioridades de la asistencia de la UE a este sector y conforme a un calendario claro?**

Para valorar esta cuestión se consideraron los siguientes criterios:

- a) Existen unas etapas claramente definidas en la aplicación de la estrategia de la UE (de principio a fin) y en cada una de ellas se evalúan los recursos necesarios.
- b) La asignación de los recursos financieros comprometidos para las intervenciones se efectúa con arreglo a las prioridades de la UE.
- c) El personal que trabaja en las intervenciones cuenta con los conocimientos especializados necesarios y están disponibles en el momento oportuno.

**¿Se han utilizado eficazmente otros insumos (diálogo, condicionalidad y supervisión) para contribuir al logro de los objetivos de la asistencia?**

Para valorar esta cuestión se consideraron los siguientes criterios:

- a) El diálogo político la UE aborda las principales insuficiencias y necesidades de reforma del sector del Estado de Derecho y realiza propuestas adecuadas.
- b) La UE recurrió a la condicionalidad apropiada para contribuir al logro de sus objetivos en el sector del Estado de Derecho.
- c) La UE cuenta con un sistema adecuado de supervisión de su asistencia al Estado de Derecho.

### ANÁLISIS DE LAS LAGUNAS EN LA APLICACIÓN DE LAS LEYES PERTINENTES EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Texto jurídico	Evaluación y deficiencia	Impacto
Ley anticorrupción y disposiciones vigentes del Código Penal (CCK) sobre corrupción.	El mandato de la Agencia de Lucha contra la Corrupción de Kosovo está limitado a la investigación de actividades no delictivas y no prevé la incoación de acciones penales. La Ley anticorrupción y el código penal provisional definen la corrupción de maneras diferentes.	El mandato de la Agencia excluye la investigación y el enjuiciamiento de cualquier tipo de corrupción criminal.
Disposiciones vigentes del Código Penal (CCK) y de la Ley de enjuiciamiento criminal (CPCK) sobre la confiscación de los beneficios materiales de las actividades delictivas.	Se han confiscado escasos bienes y parece que no existe la voluntad de aplicar las dispersiones vigentes en los casos de comportamientos corruptos muy complejos con implicación de altos funcionarios.	Los delincuentes convictos conservan la propiedad de los beneficios de sus actividades delictivas.
Ley de declaración del origen de los bienes y regalos de los altos funcionarios públicos (Ley sobre la declaración de bienes).	El régimen sancionador es débil y las declaraciones falsas no constituyen delito penal.	Las declaraciones de bienes siguen revelando discrepancias entre los bienes declarados y los ingresos reales.
Ley para la prevención de conflictos de intereses en el ejercicio de la función pública.	La Ley de conflictos de intereses no establece las obligaciones de notificación pertinentes y solo prevé que el Código Penal inste al funcionario a evitar el conflicto.	Persisten los conflictos de intereses.
Ley sobre el acceso a la documentación pública.	Esta Ley prevé sanciones por incumplimiento pero sigue sin quedar claro si debe pagar la institución o el funcionario responsable.	La transparencia insuficiente implica un menor control de las actividades públicas y mayores oportunidades de corrupción.
Ley de financiación de los partidos políticos.	Esta Ley no prohíbe ni regula estrictamente las donaciones de entidades legales que proporcionan bienes y servicios a la administración pública.	La financiación de los partidos políticos no es transparente.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## BIBLIOGRAFÍA

- «Adapting the EU's approach to today's security challenges – the Review of the 2003 European Security Strategy», Comité de la Cámara de los Lores ante la Unión Europea, Londres, 2008.
- «Assessment Kosovo (under UNSCR 1244/99)», SIGMA - Apoyo a la mejora de las instituciones públicas y los sistemas de gestión, OCDE, 2010, 2011.
- Ball, N., *Promoting security sector reform in fragile states*, USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), 2005.
- Blockmans, S., Wouters, J., Ruys, T., *The European Union and Peacebuilding, Policy and Legal Aspects*, ISBN: 9789067043298, 2010.
- Briscoe, I., Price, M., *Kosovo's new map of power: governance and crime in the wake of independence*, Instituto Neerlandés de Relaciones Internacionales «Clingendael», 2011.
- Chivvis, Ch-S., *EU Civilian Crisis Management: the record so far*, RAND Corporation, 2010.
- «Communicate, Coordinate and Cooperate. A series of papers on the A-Z of cohering EU Crisis Management in the post-Lisbon Era», ISIS Europe, 2011.
- «Corruption Cases Report Kosovo», Centro de Asistencia Legal Anticorrupción (ALAC), Transparencia Internacional, 2009.
- «Corruption in Kosovo, implications for USAID», USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), 2006.
- «Corruption in the Western Balkans: bribery as experienced by the population», UNODC (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) Sección de Estadísticas y Encuestas (SASS), 2011.
- Dari, E., Price, M., Van der Wal, J., Gottwald, M., Koenig, N., *CSDP Missions and Operations: Lessons learned Processes*, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Exteriores, 2012.
- Derks, M., More, S., *The European Union and Internal Challenges for Effectively Supporting Security Sector Reform – An Overview of the EU's set-up for SSR support anno spring 2009*, Instituto Neerlandés de Relaciones Internacionales «Clingendael», 2009.
- Derks, M., Price, M., *The EU and Rule of Law Reform in Kosovo*, Instituto Neerlandés de Relaciones Internacionales «Clingendael», 2010.

## ANEXO V

- «EU Anti-Corruption requirements: Measuring progress in Albania, Kosovo, FYR Macedonia and Turkey», Transparencia Internacional, CIMAP, ISBN: 9783935711777, 2011.
- «EULEX – The first ten years (1999-2009) – The rule-of-law mission in Kosovo», Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2009.
- «EULEX: Still in search of Identity», IPOL – Balkan Policy Institute, Pristina, 2010.
- «European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)», Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, (EUISS), 2009.
- «Fighting corruption in security sector reform», *Peacebrief* n° 32, USIP (Instituto para la Paz de los Estados Unidos), 2010.
- Hobbing, P., *CEPS – Customs cooperation in the Area of Freedom, Security and Justice: the Role of Customs in the Management of the EU's external border*, 2011.
- «Indicators of the spread of corruption in Kosovo's Judicial System», Instituto Democrático de Kosovo, Transparencia Internacional, Pristina, 2009.
- Jones, S-G., Wilson, J-M., Rathmell, A., Riley, K-J., *Establishing Law and Order after conflict*, RAND Corporation, 2005.
- King, I., Mason, W., *Peace at any Price. How the world failed Kosovo*, ISBN 9780801445392, 2006.
- Korski, D., and Gowan, R., *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*, Consejo Europeo de Relaciones Exteriores, 2009.
- «Kosovo and Serbia: A little goodwill could go a long way», Grupo de Crisis Internacional, Pristina, Belgrado, Bruselas, 2012.
- «Kosovo Justice Support Program QR, October-December 2009», USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional).
- «Kosovo: Time for EULEX to prioritize War Crimes», Amnistía Internacional, 2012.
- Lehne, S., *Kosovo and Serbia: Toward a normal relationship*, Carnegie Endowment for International Peace, 2012.
- Malešič, M., *Crisis Management in the EU: International Coordination and Civil-Military Cooperation*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Liubliana.
- «Mission in Kosovo - 6 years onwards: putting the Helsinki Final Act into action», OSCE, 2005.
- «Mission in Kosovo: Independence of the Judiciary in Kosovo, Institutional and Functional Dimensions», OSCE, 2012.



- Montanaro, L., *The Kosovo Statebuilding Conundrum: Addressing Fragility in a Contested State*, FRIDE, 2009.
- «North Kosovo: Dual Sovereignty in Practice», *Europe Report* n° 211, Grupo de Crisis Internacional, Pristina, Mitrovica, Bruselas, 2011.
- Philips, D-L., *Realizing Kosovo's Independence*, NCAFP (Comité Nacional sobre Política Exterior de Estados Unidos), 2010.
- Poston, M., *UK assessment and proposed support in the RoL sector in Kosovo*, DFID (Ministerio británico para el Desarrollo Internacional), 2008.
- «Public perceptions of safety and security in Kosovo: Time to act», Safer world, Londres, 2011.
- Qosaj, A., Mustafa, *Strengthening Rule of Law in Kosovo: the Fight against corruption and organised crime*, Kosovar Institute for Policy Research and Development (KIPRED), *Policy Paper* 2010/8, Pristina, 2010.
- Rathmell, A., Oliker, O., Kelly T-K., Brannan, D., Crane, K., *Developing Iraq's security sector*, RAND Corporation, 2005.
- Rehr, J. Weisserth, H-B., *Handbook on CSDP – The Common Security and Defence Policy of the European Union*, Escuela Europea de Seguridad y Defensa.
- «Rule of Law tools for post-conflict states: monitoring legal systems», Las Naciones Unidas y el Estado de Derecho, 2006.
- Sadiku, L., *Civil Society against Corruption: Report Kosovo*, Hertie School of Governance, 2010.
- «Securing peace and development: the role of the UN in supporting security sector reform», Informe del Secretario General, Naciones Unidas, Asamblea General, 2008.
- «Security Reform and Governance», *Documento de referencia DAC*, OCDE, 2005.
- Simonen, K., *The state versus the Individual, the Unresolved Dilemma of Humanitarian Intervention*, ISBN13: 9789004202917, 2011.

## ANEXO V

- «Situation in Kosovo. Information note from Mr. Von Sydow», Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 2010.
- «Special Report: The EU's experience with Security Sector Governance», USIP (Instituto para la Paz de los Estados Unidos), 2011.
- Summers, J., *Kosovo: A precedent? The declaration of Independence, the Advisory Opinion and Implications for Statehood, Self-Determination and Minority Rights*, ISBN13: 9789004175990, 2011.
- «The Corruption Monitor: Monitoring Report on Institutional Activities in the Fight Against Corruption September-October 2011», FOL, 2011.
- «The Fragile Triangle – Police, judges and prosecutors coordination during criminal proceedings response in Kosovo», Kosovar Institute for Policy Research and Development (KIPRED), Pristina, 2010.
- «The UK approach to stabilisation», DFID (Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional), 2008.
- «Trust Me, I'm an International: on the Relationship between Civil Society and the International Community in Kosovo», FOL, documento de consulta.
- «US Army – Security Sector Reform: a case study approach to transition and capacity building», Strategic Studies Institute, 2010.
- Weiler, Q., *The EU and Security Sector Reform in Africa: a leader in theory, a laggard in reality?* Universidad de Naciones Unidas/Colegio de Europa, 2009.
- Youngs, R., *The European Union and the Promotion of Democracy*, ISBN13: 9780199249794, 2002.
- Zogiani, A., Pula, B., Bërxulli, D., Mulaj, I., *USAID – Early Warning Report Kosovo, January-June 2006*, Evaluation Report, ABA-Roli Activities in Kosovo, USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), Kosovo, 2010.

# RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

## RESUMEN

### I.

A continuación se presentan las respuestas conjuntas de la Comisión y del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) al Informe Especial del Tribunal de Cuentas sobre Kosovo.

### III.

El SEAE y la Comisión están de acuerdo con la valoración y consideran positivo que las constataciones del Tribunal confirmen los avances que se han realizado en algunos ámbitos. Sin embargo, es importante resaltar los considerables logros de la EULEX teniendo en cuenta la situación intrínsecamente difícil heredada en Kosovo. Las deficiencias estructurales e institucionales han dificultado, en algunos casos, la realización de actividades ejecutivas, pero las más de 300 sentencias en asuntos civiles y penales y las 23 000 denuncias resueltas sobre derechos de propiedad relacionadas con el conflicto atestiguan el efecto de la misión. Entretanto, más de 300 restos humanos de personas desaparecidas han sido devueltos a sus familias. Tanto en los asuntos concluidos como en los asuntos en curso, los resultados de la EULEX han puesto en jaque a una cultura de la impunidad investigando y llevando a juicio a ministros, políticos y altos funcionarios, antiguos mandos militares de tiempos de guerra, destacados empresarios y servicios de inteligencia.

Más allá de los resultados estadísticamente mensurables, hay que señalar que la EULEX, en muchos casos, ha actuado como agente disuasorio y preventivo, suavizando situaciones que, de otro modo, habrían desembocado en conflictos. Teniendo en cuenta la fragilidad de las instituciones de Kosovo relacionadas con el Estado de Derecho en el momento del establecimiento de la misión, es justo tener en cuenta la relativa estabilidad actual a la hora de valorar la eficacia de la inversión de la UE.

### IV.

Es positivo que el Tribunal reconozca los desafíos a los que se enfrentan la Comisión y la UE en Kosovo. Lo mismo puede decirse del reconocimiento expreso del Tribunal de que la obtención de resultados sobre el Estado de Derecho en Kosovo es un proceso a largo plazo. El Tribunal también reconoce que las diferencias de estatus complican la tarea de la Comisión, incluido el logro de los resultados en el ámbito del Estado de Derecho.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

### V.

Kosovo se encuentra en una fase inicial del proceso de integración. Aunque no pretendan ser los instrumentos que permitan la aplicación de la «condicionalidad» a que se refiere el Tribunal, la Comisión insta a Kosovo a que promulgue las reformas necesarias en el contexto del diálogo en materia de visados y el estudio de viabilidad para un Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA) entre la UE y Kosovo. Por otra parte, como indica el Tribunal, el Diálogo estructurado de alto nivel sobre el Estado de Derecho se entabló en 2012.

### VI. Primer guión

La Comisión y el SEAE aceptan la recomendación del Tribunal y ya han actuado en consecuencia.

La utilización de indicadores y criterios de referencia objetivos en la programación del IPA será parte del enfoque sectorial que se adoptará en el IPA II. Asimismo, en el marco de la Comisión Conjunta de Coordinación por el Estado de Derecho, la EULEX, la Oficina de la Comisión/ de la UE y las autoridades de Kosovo están trabajando para evaluar la progresiva reducción de los elementos del mandato de la EULEX con el fin de establecer el nivel de participación necesario de la Comisión en el seguimiento y aceptación a través del IPA.

La Comisión incorporará la recomendación del Tribunal con el fin de reflejar los objetivos de seguridad interior de la UE en su programación de la asistencia en la preparación del Marco Estratégico Común para todos los países de la ampliación y el Documento de Estrategia Nacional para Kosovo del IPA II.

### VI. Segundo guión

#### Sobre la coordinación

El SEAE y la Comisión están de acuerdo en que puede mejorarse la coordinación. Por lo que se refiere a la coordinación entre la Oficina de la Comisión/de la UE, la EULEX, el REUE y los Estados Unidos, el informe del Tribunal refleja los retos relacionados con la coordinación de diferentes entidades al comienzo de sus respectivos mandatos. La Acción Conjunta EULEX se adoptó en febrero de 2008, su despliegue se inició en abril y no estuvo totalmente operativa hasta diciembre de 2008. Paralelamente, la Agencia Europea para la Reconstrucción se fue retirando progresivamente y la Oficina de Enlace de la Comisión Europea (actualmente Oficina de la UE) asumió plena responsabilidad sobre la ayuda del IPA en Kosovo. El momento inmediatamente posterior a la declaración de independencia de Kosovo fue un período en el que terceros, incluidos los Estados miembros de la UE, transformaron y reforzaron su presencia en Kosovo.

La coordinación se está reforzando actualmente, especialmente entre la EULEX y la Oficina de la UE. Un ejemplo es la Comisión Conjunta de Coordinación por el Estado de Derecho (JRCB), donde está previsto que la asistencia y la supervisión, tutoría y asesoramiento adquieran más relevancia. El doble mandato del REUE y del jefe de la Oficina de la UE (el REUE también orienta políticamente a la EULEX) apoya esta evolución. La Comisión seguirá consultando y cooperando oportunamente con los Estados Unidos en las iniciativas de elaboración de legislación y las relacionadas con la aplicación del acervo.

En lo relativo a la programación, la utilización de indicadores y criterios de referencia objetivos en la programación del IPA II y el enfoque sectorial también facilitarán la coordinación con la EULEX.

#### Sobre los procedimientos de adjudicación de contratos

La Comisión y el SEAE acuerdan reevaluar la aplicación concreta de los procedimientos de adjudicación de contratos, en particular la manera en que estos procedimientos pueden aplicarse de manera efectiva con el fin de garantizar que se cumplen realmente los requisitos operativos de la misión de la PCSD.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

Por lo que se refiere a la recomendación de la Comisión de asumir las funciones de refuerzo de las capacidades de la EULEX, el mandato de la misión de la UE es el de aconsejar, supervisar y asesorar a las autoridades de Kosovo en lo relacionado con el Estado de Derecho. La EULEX tiene asimismo algunas funciones ejecutivas. Se espera que, cuando se produzca la retirada progresiva de la EULEX, las instituciones kosovares pertinentes sean suficientemente maduras para asumir la responsabilidad del funcionamiento del sistema judicial de Kosovo. No obstante, la Comisión seguirá vigilando la evolución en el ámbito del Estado de Derecho en Kosovo y, cuando sea necesario, apoyará y asistirá a las autoridades de Kosovo, en particular mediante asistencia financiada por el IPA que también podrá utilizarse para ayudar a crear y consolidar el sistema judicial de Kosovo.

### **SEAE: Sobre la estrategia de salida**

En cuanto a la estrategia de salida, el Consejo ha definido el principio de responsabilización local y el planteamiento de cooperación de la EULEX con las autoridades de Kosovo. La transferencia progresiva de competencias a las autoridades de Kosovo a medida que se demuestren los avances de las actividades de ejecución de la misión ha de ir acompañada por un aumento de la ayuda por parte de la Comisión. Por lo que se refiere a la recomendación de la Comisión de asumir las funciones de refuerzo de las capacidades de la EULEX, el mandato de la misión de la UE es el de aconsejar, supervisar y asesorar a las autoridades de Kosovo en lo relacionado con el Estado de Derecho. La EULEX tiene asimismo algunas funciones ejecutivas. La Comisión seguirá vigilando la evolución en el ámbito del Estado de Derecho en Kosovo y, cuando sea necesario, apoyará y asistirá a las autoridades de Kosovo, en particular mediante asistencia financiada por el IPA que también podrá utilizarse para ayudar a crear y consolidar el sistema judicial de Kosovo.

### **VI. Tercer guión**

El SEAE está de acuerdo en que este ámbito se beneficiaría de la cooperación continua por parte de los Estados miembros y ha trabajado para abordar esta cuestión. Se están poniendo en marcha ejercicios sistemáticos de análisis antes del despliegue o de una significativa reestructuración, como herramienta para medir la necesidad de recursos prevista para la misión y el alcance del despliegue.

### **VI. Cuarto guión**

La Comisión y el SEAE están de acuerdo en que, en el futuro, las misiones de la PCSD se beneficiarían del hecho de tener personalidad jurídica.

La Comisión ha planteado esta cuestión en su reciente comunicación sobre la gestión financiera de las misiones de la PCSD al Consejo y, como consecuencia de ello, se está debatiendo el concepto de personalidad jurídica para las misiones de la PESC. Un grupo de trabajo conjunto de la Comisión y el SEAE está examinando cómo podría llevarse a la práctica.

### **VI. Quinto guión**

La Comisión y el SEAE aceptan la recomendación porque es fundamental que, en un entorno en el que aumentan las dificultades financieras y de personal, su personal operativo se movilice de manera efectiva y eficiente con objeto de reflejar adecuadamente sus prioridades y la carga de trabajo necesaria para hacer frente a las mismas. Los criterios de referencia antes mencionados deberían contribuir a facilitar la asignación de recursos a la Comisión para los objetivos políticos.

### **VI. Sexto guión**

La Comisión ya ha aplicado la recomendación 6. Esto se refleja en el inicio del Diálogo estructurado de alto nivel sobre el Estado de Derecho, que tuvo lugar el 30 de mayo de 2012. Kosovo se encuentra en una fase inicial del proceso de integración. Aunque no pretendan ser los instrumentos que permitan la aplicación de la «condicionalidad» a que se refiere el Tribunal, la Comisión hace uso de «herramientas» como el diálogo en materia de visados y el estudio de viabilidad para animar a Kosovo a que promulgue las reformas necesarias.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

### INTRODUCCIÓN

#### 14.

A finales de agosto de 2012, la misión contaba con 2 170 empleados, incluidos 1 201 empleados internacionales de un número máximo desplegable de 1 250; 887 se encontraban en comisión de servicio.

### OBSERVACIONES

**«Policía de Kosovo: Las intervenciones de la UE fiscalizadas por el Tribunal tuvieron un modesto éxito, pero siguen existiendo retos importantes, en particular en la lucha contra la delincuencia organizada»**

Según los datos del informe de situación de la Comisión, la policía de Kosovo ha mejorado sus resultados a pesar de las circunstancias especiales de la situación local, incluidas las interferencias políticas y el difícil entorno de trabajo.

#### 23.

En aquel momento la EULEX, tal como se señaló en el informe sobre el programa de la EULEX de 2009, había sacado conclusiones basadas en hechos sobre el enfoque fragmentado en lo relativo a la recogida de información en las instituciones de Kosovo. El proyecto IPA ya estaba avanzando hacia su aplicación. Por lo tanto, la EULEX se propone garantizar que el sistema de información desarrollado en la policía fronteriza de Kosovo se integre en un sistema único, y no constituya un sistema independiente de las instituciones centrales. Después de los dos proyectos fiscalizados por el Tribunal, la Comisión ha puesto en marcha un nuevo proyecto IPA de actuación policial basada en la información en estrecha coordinación con los Estados miembros y con el apoyo firme de la EULEX.

#### 24.

La Comisión hace todo lo posible para coordinarse con los Estados Unidos, que es el mayor donante bilateral en Kosovo. Las autoridades de Kosovo retiraron el sistema financiado por los Estados Unidos a mediados de 2011. Desde entonces el sistema de gestión de las fronteras financiado por la UE, único operativo en la actualidad, ha estado plenamente operativo.

#### 25.

En otoño de 2012 se inicia la ejecución de un proyecto de hermanamiento y seguimiento en el marco del programa anual del IPA de 2011. El proyecto se centrará en la lucha contra el tráfico de drogas y contribuirá a la eliminación de las rutas del tráfico de drogas, también mediante el refuerzo de la cooperación con los países vecinos. Por lo que respecta al intercambio de información, el proyecto deberá partir de los resultados del proyecto de actuación policial basada en la información.

#### 27.

En 2009 la policía de Kosovo tenía varios centros alternativos de recogida de información y carecía de un sistema claramente estructurado y uniforme de recogida de información (véase el informe del programa de la EULEX de junio de 2009). En 2012, sin embargo, la policía de Kosovo había logrado un sistema único y centralizado de recogida, cotejo, análisis y difusión de la información (véase el informe del programa de la EULEX de junio de 2012), que indicaba buenos avances de la misma en el proceso para llegar a ser una organización policial basada en la información. Aún hace falta un esfuerzo de consolidación importante, pero la capacidad adquirida es sostenible.

#### 28.

Como se señala en el apartado 37, la suspensión de algunas acciones de supervisión, tutoría y asesoramiento no implica necesariamente que el refuerzo de las capacidades no continúe de otras formas (como equipos mixtos de fiscales que trabajen dentro de la capacidad ejecutiva de la EULEX).

#### 29.

Si bien se reconoce que las intervenciones de asistencia fiscalizadas por el Tribunal solo lograron sus objetivos parcialmente, hay que decir que se completaron plenamente un total de dieciocho proyectos de supervisión, tutoría y asesoramiento que aportaron mejoras en los resultados en ámbitos tales como la estructura organizativa, un sistema de recogida y difusión de información, una estrategia proactiva de lucha contra los estupefacientes, una mejora de la capacidad de planificación en la policía de fronteras, la transferencia por parte de la KFOR de la mayor parte de la frontera verde y la gestión de las patrullas.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

### 30.

La Comisión y el SEAE están de acuerdo en que Kosovo ha avanzado poco en la lucha contra la delincuencia organizada. Kosovo carece de la capacidad necesaria, tal como se refleja en el informe de situación de 2011. La colaboración entre la policía y los fiscales de Kosovo no es proactiva ni eficaz. No obstante, se están haciendo esfuerzos para combatir la delincuencia organizada. El volumen de estupefacientes incautado por la policía de Kosovo aumentó casi un 300 % entre 2009 y 2011 (276 kg de heroína y marihuana frente a 96 kg en 2009), al igual que el número de investigaciones basadas en la información (informe del programa de la EULEX de 2012, p. 12-13). Las responsabilidades del Centro de Inteligencia Financiera dirigido por la EULEX se transfirieron a la policía de Kosovo en junio de 2012.

### 31.

El SEAE y la Comisión están de acuerdo con la afirmación de que la falta de una base de datos conjunta afecta a la cooperación entre la policía y los fiscales. La programación y la planificación para una asistencia especializada con el fin de tener una base de datos común entre la policía y los fiscales está en curso.

### 32.

Europol, junto con la Capacidad Civil de Planificación y Ejecución (CCPE), ha desarrollado el mecanismo para el intercambio de información sobre actividades delictivas entre Europol y EULEX. Las «unidades nacionales de Europol» de los Estados miembros que se han ofrecido como voluntarios catalizan las transmisiones de acuerdo con las recomendaciones de las conclusiones del Consejo 15771/08.

### 33.

Kosovo carece ahora mismo de capacidad para proteger a los testigos clave en los casos de mayor relevancia. Por ello, la unidad de protección de testigos de la EULEX ofrece dicha protección y el traslado de los mismos dentro del mandato ejecutivo de la EULEX. Aunque sigue resultando difícil encontrar países dispuestos a aceptar el traslado de testigos, hay que destacar que varios testigos relacionados con juicios de gran relevancia han podido ser trasladados con éxito al extranjero. La EULEX también ofrece supervisión, tutoría y asesoramiento. Además, el proyecto regional del IPA ofrece apoyo complementario al desarrollo de capacidades y a la formación. Un nuevo proyecto del IPA proporcionará material técnico especializado a la unidad.

### 35.

A pesar de que no pudieron cubrirse inmediatamente todos los puestos, el proceso para preseleccionar y volver a nombrar, apoyado por la Comisión y la EULEX, ha constituido la piedra angular para establecer el Estado de Derecho en Kosovo. Entre tanto, el Consejo Judicial de Kosovo ha asumido plena responsabilidad para la contratación, preselección y selección de candidatos para cargos judiciales y ha establecido una oficina de evaluación y preselección de jueces y fiscales para apoyar el proceso de selección. Hay una carencia general de candidatos de las comunidades minoritarias para puestos en el poder judicial. El proceso para preseleccionar y volver a nombrar en Kosovo ha sido similar, aunque no idéntico, al de Bosnia y Herzegovina.

### 36.

Las limitaciones presupuestarias suelen dificultar a las instituciones de Kosovo la provisión de recursos financieros y humanos adecuados para los proyectos del IPA. En el caso del proyecto «Legal Education System Reform» (reforma del sistema de formación jurídica), un componente en concreto tardó doce meses en obtener la cofinanciación. La Comisión comparte la preocupación del Tribunal sobre la sostenibilidad de las actividades y ha confirmado esta preocupación en las reuniones del comité director en 2012. La Comisión lamenta que, a pesar de los reiterados esfuerzos para implicar a la facultad de Derecho del norte de Mitrovicë/Mitrovica, no haya podido formalizar la cooperación.

### 37.

Los jueces y fiscales de la EULEX trabajan en equipos o grupos de expertos mixtos en la mayoría de los casos en el ejercicio de sus funciones ejecutivas. Este trabajo conjunto contribuye al desarrollo de las capacidades locales de fiscales y jueces.

### 38.

Aunque la reforma de la Sala Especial puso fin a la mayoría de jueces de la EULEX en el Tribunal de Apelación, la legislación adoptada podría mantener esa mayoría en el nivel de apelación, preservando con ello la integridad del proceso de privatización.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

### 39.

El mandato de la EULEX Kosovo se centra principalmente en los casos de delitos graves, así como en algunos conflictos relacionados con la propiedad. La mayoría de los asuntos de la acumulación descrita no entran en el ámbito del mandato de la EULEX Kosovo. La estrategia iniciada en noviembre de 2010, aunque es apoyada plenamente por la UE, es principalmente obra del Consejo Judicial de Kosovo. La UE, no obstante, apoya al Gobierno de Kosovo en la mejora de la eficiencia de los jueces, los fiscales y la administración de justicia, mediante actividades ejecutivas y de supervisión, tutoría y asesoramiento por parte de la EULEX Kosovo, así como a través del proyecto de IPA 2010 que apoya a los Consejos Judicial y Fiscal de Kosovo. Dentro de estos esfuerzos para reducir la acumulación de asuntos, la participación internacional continua ha garantizado que el proceso haya tenido en cuenta los principios del derecho a un proceso justo.

### 40.

La misión reconoce las deficiencias en la asignación de asuntos a jueces y fiscales en Kosovo. La actividad «Introduction of a transparent Case Allocation System» (introducción de un sistema transparente de asignación de asuntos) de la acción de supervisión, tutoría y asesoramiento para los jueces fiscalizada por el Tribunal, aborda este problema de manera directa. El pasado año (2011), se adoptó un sistema de asignación de casos (Case Allocation System - CAS) en los tribunales de distrito, los juzgados municipales y el Tribunal Supremo de Kosovo. La EULEX también apoyó la creación de oficinas de información pública en los juzgados municipales de Kosovo, aunque este esfuerzo del poder judicial de Kosovo aún no ha concluido. No obstante, la mejora de la transparencia sigue siendo un reto y la misión continúa haciendo el seguimiento de este asunto. Por lo que se refiere al «Court Management System» (sistema de gestión de los tribunales), las autoridades de Kosovo tienen previsto actualmente llevar a cabo una mejora/modificación que se espera que haga que el régimen sea plenamente funcional.

### 45.

En general, la ayuda de la UE (a través de la EULEX y de la Comisión) ha contribuido a mejorar el cumplimiento de los procedimientos aduaneros compatibles con la UE y aumentar la eficiencia y el rendimiento de las aduanas de Kosovo, según datos internos cuantificables. La percepción de los ciudadanos aún no ha reconocido plenamente los avances realizados.

### 47.

Hubo un fuerte compromiso político del Gobierno de Kosovo para reformar la legislación sobre contratación pública en 2010. Dado que la necesidad de mejoras también se puso de manifiesto en el informe de situación, el proyecto hizo más hincapié en la elaboración de la legislación primaria. La Comisión consideró que esta era la prioridad principal también en el contexto de la lucha contra la corrupción. La nueva legislación entró en vigor en octubre de 2011.

### 49.

Es cierto que las deficiencias estructurales y las dificultades inherentes han supuesto, en algunos casos, un obstáculo para la realización de actividades ejecutivas. La percepción por parte de la opinión pública de los resultados de la EULEX sigue, no obstante, estando condicionada a la cobertura informativa de un puñado de asuntos y no tiene en cuenta los resultados objetivos de la misión, incluidas treinta y una sentencias en asuntos relacionados con la corrupción, con nuevas investigaciones en curso.

En muchos casos la EULEX actúa como agente disuasorio, lo que genera incentivos para que las autoridades de Kosovo responsables de las contrataciones cumplan los procedimientos. Estos resultados son, sin embargo, difíciles de registrar y, *a fortiori*, están mediatizados.

### 50.

Aunque el número de asuntos relacionados con el conflicto bélico ha disminuido mucho, como se desprende de las cifras anteriores, los resultados ejecutivos duraderos solo se medirán sobre la base de la voluntad y la capacidad de los fiscales y los jueces de Kosovo para tramitar los asuntos sensibles. Los resultados de la EULEX han puesto en jaque a la cultura de la impunidad, investigando y procesando a ministros, políticos y altos funcionarios, antiguos mandos militares de tiempos de guerra, destacados empresarios y servicios de inteligencia.

Muchos de estos asuntos están aún en los tribunales.



## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

**51.**

La Comisión está de acuerdo en que la corrupción sigue predominando en muchos campos. Esto se refleja en el informe de situación de 2011, que confirma que los ciudadanos se topan con frecuencia con la corrupción en los servicios policiales, de aduanas y judiciales, al igual que en la enseñanza y en la asistencia sanitaria. Kosovo sigue enfrentándose a graves desafíos en su lucha contra la corrupción. Además de la finalización del marco legislativo, es necesario que las autoridades judiciales y policiales de Kosovo sean más proactivas y mejoren su cooperación.

**53.**

En numerosas ocasiones, la Comisión ha planteado a las autoridades de Kosovo del más alto nivel la necesidad de disminuir el número de organismos supervisores de la contratación pública, incluidas las reuniones sectoriales y plenarios correspondientes al diálogo del Proceso de Estabilización y Asociación.

**56.**

Aunque las acciones programáticas individuales de supervisión, tutoría y asesoramiento no pudieron dirigirse específicamente al norte, se llevaron a cabo en esa zona numerosas iniciativas sobre el Estado de Derecho, en forma de supervisión, tutoría y asesoramiento operativos, junto con actividades ejecutivas relacionadas con el Estado de Derecho. Su éxito sigue viéndose obstaculizado en gran medida por la falta de libertad de las operaciones desde julio de 2011 y, más en general, por la imposibilidad de imponer la actuación policial y el Estado de Derecho a la población local.

**58.**

El SEAE está de acuerdo en que las unidades policiales de Kosovo deben reflejar la composición étnica de las zonas donde desempeñan sus funciones. La misión ha promovido esta opinión desde el principio y sigue haciéndolo.

**59.**

La EULEX ofrece su asistencia a este respecto mediante la realización de controles aduaneros en esos dos pasos fronterizos. Se está invitando a los camiones comerciales a presentarse en la terminal aduanera de Mitrovicë/Mitrovica para el despacho de aduana.

Se están verificando los datos recogidos en los pasos fronterizos y en la terminal para investigar más a fondo la evasión de derechos de aduana.

**60.**

Los jueces y fiscales de la EULEX han reanudado su labor en el Tribunal de Mitrovicë/Mitrovica desde febrero de 2012, tras las interrupciones que comenzaron en julio de 2011. La EULEX consiguió mantener una presencia en los tribunales hasta noviembre de 2011, cuando los problemas de seguridad lo imposibilitaron.

**61.**

El personal trasladado sigue desempeñando sus funciones en el norte.

**62.**

Las leyes mencionadas no partieron de la EULEX. Cuando la EULEX participa directamente, colabora con los interlocutores locales en la elaboración de legislación del Estado de Derecho, especialmente a través de la creación de grupos de trabajo conjuntos que permiten participación y aportaciones. En este caso concreto, el Ministerio de Justicia de Kosovo es parte integrante de ese esfuerzo.

**63.**

Es evidente que las limitaciones presupuestarias suelen dificultar a las instituciones de Kosovo la provisión de recursos financieros y humanos adecuados para los proyectos del IPA.

Tras la imposibilidad de aplicar un acuerdo de derechos de giro (ADG) del FMI en 2010, las políticas económicas se han complementado recientemente con un programa supervisado por el personal y un nuevo ADG que fue aprobado en abril de 2012.

**65.**

La oficina de la UE y la EULEX han seguido de cerca la utilización del indulto presidencial. En 2012 el número de condenados que recibieron un indulto descendió drásticamente a quince, mientras que el año anterior había sido de ciento tres. No se indultó a ningún condenado que entrara en el ámbito del capítulo XIII (terrorismo, incitación al odio nacional o racial, etc.) o del capítulo XIV (crímenes de guerra, trata de seres humanos, etc.) del Código Penal.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

**66.**

El SEAE y la Comisión se han comprometido a colaborar con la sociedad civil; tanto la oficina de la UE como la EULEX mantienen diálogos e intercambios de información regulares con la sociedad civil. La reunión anual entre las organizaciones de la sociedad civil y la Comisión hace sus aportaciones directamente a la reunión plenaria del Diálogo del Proceso de Estabilización y Asociación (SAP), que tiene lugar el siguiente día. El refuerzo de la sociedad civil se apoya en la ayuda financiera.

**68.**

En 2011 los Estados miembros adoptaron el concepto de los criterios de referencia. El nuevo concepto de operaciones (CONOPS) y el nuevo plan de operaciones (OPLAN) de 2012 de la EULEX, aprobados por los Estados miembros, identificaron posteriormente objetivos operativos e indicadores objetivamente verificables a través del plan de ejecución de la misión de la EULEX, que los estructura en proyectos de establecimiento de criterios de referencia basados en resultados. Cada objetivo se logrará a través del despliegue de un total de treinta y ocho acciones PIP con una lógica/contexto, un objetivo global, una lista de actividades y resultados mensurables, un calendario e indicación de recursos disponibles, así como enlaces a la ayuda exterior.

Este enfoque se basa en referencias explícitas anteriores a las necesidades de entablar un «proceso de establecimiento de criterios de referencia y revisión» como ya se observó en el CONOPS de 2008, definido de forma más completa para las misiones en un sistema de programa, gestión y criterios de referencia, llevado a cabo a través de fichas de acción de supervisión, tutoría y asesoramiento y acompañado de un mecanismo de seguimiento para evaluar los progresos en relación con los indicadores de base.

**69.**

La oficina de la UE y la misión están revisando, antes de la finalización de las fichas de supervisión, tutoría y asesoramiento y de los proyectos del IPA, las ventajas de cada uno de los dos tipos de ayuda de la UE. Para garantizar que las prioridades se aborden a través de un enfoque coordinado se tendrán en cuenta factores tales como el calendario, la duración de anteriores participaciones y el tipo de asesoramiento requerido, el entorno de seguridad y los posibles vínculos con el mandato ejecutivo de la EULEX.

**70.**

El SEAE y la Comisión reconocen que puede mejorarse y puede haber mayor sinergia entre estos actores, a la vez que señalan que las limitaciones naturales (incluido un calendario para el despliegue, funciones y tareas divergentes y las diferentes funciones de estas instituciones con respecto a las autoridades de Kosovo) han dificultado a menudo estos esfuerzos sobre el terreno. Como se ha señalado anteriormente, se tienen en cuenta las ventajas comparativas y posibilidades de sinergias. Es un buen ejemplo el apoyo complementario al desarrollo de una capacidad de protección de testigos en Kosovo.

**71.**

El despliegue de la EULEX en 2008 y sus actividades desde entonces reflejan la importancia que da la UE al impacto de las cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho en Kosovo sobre la seguridad interior de la UE.

Iniciativas más recientes, como el diálogo para la liberalización de visados y los acuerdos bilaterales de readmisión entre Estados miembros de la UE y Kosovo, dan mayor prioridad a los objetivos de seguridad interior de la UE.

**72.**

La lucha contra la trata de seres humanos es parte integrante de las prioridades de la misión.

El tratamiento prioritario, así como la sentencia dictada en el asunto del río Tisza en la que el Tribunal, compuesto principalmente por jueces de la EULEX, condenó a siete demandados a 66 años de prisión e impuso multas superiores a 450 000 euros tras la muerte de quince personas, entre ellas mujeres y niños que se ahogaron en el río Tisza entre Serbia y Hungría, demuestra los esfuerzos de la misión a este respecto.

**74.**

En el contexto de las reuniones semestrales del Comité Político y de Seguridad y del Comité Permanente de Cooperación Operativa y Seguridad Interior, la UE pretende desarrollar un enfoque integrado para la seguridad de la UE.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

### «La coordinación de las instituciones de la UE entre sí y con las autoridades de Kosovo y la comunidad internacional sigue siendo insuficiente en algunos ámbitos»

La Comisión Conjunta de Coordinación por el Estado de Derecho (JRCB) sigue reuniendo a los representantes de las instituciones de la UE con las autoridades de Kosovo, con la EULEX y con la oficina de la UE/el REUE que actúan como copresidentes. La JRCB ha evolucionado permanentemente para establecer criterios de referencia para las autoridades de Kosovo al más alto nivel y mejorar la coordinación con las mismas.

#### 77.

La cooperación y la coordinación dentro de la «familia» de la UE en Kosovo y con los Estados Unidos son, por supuesto, de vital importancia.

#### 78.

El último mandato de la JRCB se refiere de forma explícita al REUE como uno de los tres presidentes de la JRCB.

La estructura es idéntica para todas las misiones de la PCSD. Disposiciones específicas en el teatro de operaciones como la JRCB en Kosovo permiten a cada misión elaborar los mecanismos de coordinación necesarios.

Por lo que respecta a la nota a pie de página 59, la propuesta del equipo de planificación de la UE (EPUE) no fue objeto de seguimiento, ya que el Consejo había adoptado procedimientos de gestión de crisis con posterioridad a la planificación inicial del EPUE estableciendo la estructura actual y la cadena de mando correspondiente.

#### 79.

Generalmente, los proyectos del IPA se programan el año N-1, se aprueban el año N y deben estar contratados para el año N+3. El procedimiento de contratación del IPA lleva tiempo debido a la necesidad de garantizar que el proceso sea exhaustivo, justo y transparente.

#### 80.

La Comisión y el SEAE acuerdan reevaluar la aplicación concreta de los procedimientos de adjudicación de contratos, en particular la manera en que estos procedimientos pueden aplicarse de manera efectiva con el fin de garantizar que se cumplen realmente los requisitos operativos de la misión de la PCSD.

#### 81.

La CONOPS de 2012 y la OPLAN de 2012 de la EULEX se refieren a una estrategia de salida progresiva, en la que la coordinación con la Comisión sobre la puesta en marcha progresiva de la programación del IPA es un elemento clave. Además, las referencias y directrices iniciales para una estrategia de salida han estado presentes en cada OPLAN desde el inicio de la misión en 2008, y han evolucionado junto con los procesos de establecimiento de criterios de referencia y evaluación de la misión. Por último, la decisión relativa a una estrategia de salida para la EULEX solo puede acordarla el Consejo.

#### 85.

La estrecha coordinación en el teatro de operaciones se complementa con reuniones celebradas en la sede del personal de la OTAN con el personal de la UE para garantizar una planificación compartida y coherente.

La destrucción del Gate 1, uno de los pasos fronterizos en el norte de Kosovo, durante el verano de 2011, a pesar de la presencia de la KFOR, demuestra que existe un nivel de violencia que supera la capacidad de control de multitudes y disturbios de la EULEX, incluso a pleno rendimiento.

#### 87.

Tras la ampliación de la misión en junio de 2012 hasta junio de 2014, y la reestructuración correspondiente, la dotación máxima de personal internacional se ha reducido a 1250 personas; actualmente la dotación media es de 1200 personas. Se han reconocido las dificultades en materia de contratación de personal y el Consejo ha autorizado un aumento del personal máximo contratado para remediar, en parte, la situación.

#### 88.

Se están realizando esfuerzos en lo relacionado con la petición de duración mínima del despliegue en el caso de puestos clave y para obtener prórrogas en casos específicos.

#### 89.

En lo relativo a la preparación, la misión ha trabajado para crear programas comunes de formación previa al despliegue con el fin de preparar al personal nuevo para el trabajo que van a realizar en la misión y el mandato que rige los objetivos de la misión. Para los solicitantes no seleccionados, la EULEX ha ofrecido amplia información a los Estados miembros para explicar los motivos por los que no han sido elegidos.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

### 90.

Con la reestructuración de la misión, la dotación de personal ha mejorado en general, manteniendo en gran medida un elevado máximo de personal contratado. La imposibilidad de desplegar más capacidad de control de multitudes y disturbios (en forma de unidades de policía formadas) se ha convertido en un problema persistente.

### 91.

La EULEX utiliza varios mecanismos de información interna para recoger datos sobre la ejecución de acciones específicas de supervisión, tutoría y asesoramiento. No obstante, como indica el Tribunal, son difíciles de medir y cuantificar. Como ya se ha mencionado en el informe, una parte de la ayuda a las instituciones locales procede de actividades de supervisión, tutoría y asesoramiento estructuradas, y otra forma parte de acciones de cooperación que entran en el ámbito del mandato ejecutivo de la EULEX. Resulta difícil, por lo tanto, calcular el uso de los recursos utilizados por la actividad de supervisión, tutoría y asesoramiento. En lo referente a la información sobre el personal en comisión de servicio, una medida de este tipo requeriría datos sobre los recursos financieros y humanos de todos los Estados contribuyentes.

### 92.

La Comisión ha planteado esta cuestión en su reciente comunicación sobre la gestión financiera de las misiones de la PCSD al Consejo y, como consecuencia de ello, se está debatiendo el concepto de personalidad jurídica para las misiones de la PESC. Un grupo de trabajo conjunto de la Comisión y el SEAE está examinando cómo podría llevarse a la práctica.

### 93.

El hecho de que la EULEX no pueda firmar acuerdos jurídicamente vinculantes podría resolverse mediante la aplicación de la reciente comunicación sobre la gestión financiera de las misiones de la PCSD. De todas formas, la firma de acuerdos técnicos es una práctica común que permite en parte paliar la falta de acuerdos vinculantes.

### 94.

El SEAE acoge con satisfacción estas novedades, ya que ofrecen la posibilidad de mejorar el despliegue y ejecución de las operaciones de las misiones de la PCSD.

### 95.

La Comisión asigna su personal sobre la base de una evaluación exhaustiva de la carga de trabajo que suponen todos los ámbitos de actividad, lo cual no solo incluye el Estado de Derecho. La última evaluación de la carga de trabajo, realizada en marzo de 2012, confirmó que esta no requería personal adicional para la oficina de la UE en ese momento. La Comisión emplea sus recursos en un entorno en el que son cada vez más limitados, y lo hace con el objetivo de que se utilicen de la forma más eficiente y efectiva posible. La utilización de indicadores y criterios de referencia objetivos en la programación del IPA II debería contribuir a facilitar la asignación de los recursos de la Comisión a los objetivos políticos.

### 96. a)

La Comisión ha insistido en la necesidad que tiene Kosovo de hacer frente a la adopción de legislación con una aplicación y un cumplimiento adecuados durante muchos años (por ejemplo, en su comunicación de 2009). Al mismo tiempo, en los casos en que no existe una legislación adecuada, la elaboración de legislación primaria es, por supuesto, la primera medida que debe apoyarse.

### 96. b)

La Comisión incorporará la recomendación del Tribunal con el fin de reflejar mejor los objetivos de seguridad interior de la UE en su programación de la asistencia en la preparación del Marco Estratégico Común para todos los países de la ampliación y el Documento de Estrategia Nacional para Kosovo del IPA II.

### 96. c)

La Comisión está de acuerdo en que los indicadores que acompañan al objetivo y finalidad generales del proyecto podrían haberse concebido de otra forma de modo que fueran más específicos. Normalmente, se formularon objetivos específicos y mensurables para las actividades.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

### 96. d)

Los riesgos identificados por el Tribunal (la corrupción y las injerencias políticas) son aplicables a todas las operaciones en todos los sectores de Kosovo. Estos riesgos no han sido desatendidos, sino que se han considerado de carácter tan general y obvio que no se mencionan explícitamente en la estrategia de garantía y en las fichas de los proyectos. La corrupción en Kosovo no es un riesgo especial para la Comisión, puesto que la ejecución del IPA en Kosovo es responsabilidad exclusiva de la misma. Las instituciones de Kosovo no participan en ninguna operación de licitación, contrato o desembolso. Esto mismo es aplicable a las injerencias políticas.

Una parte significativa de la cartera de proyectos de la oficina de la UE es evaluada anualmente por los monitores externos en el ámbito del ejercicio de seguimiento orientado a los resultados. Si se identificaran riesgos adicionales, se adoptarían medidas correctoras.

### 97.

En el marco del Diálogo SAP hay una reunión sectorial (técnica) sobre el Estado de Derecho. Las cuestiones sobre el Estado de Derecho figuran también en el orden del día de la reunión plenaria anual del Diálogo SAP, que destaca las cuestiones de interés clave al nivel político más alto. Además del Diálogo estructurado sobre el Estado de Derecho, la Comisión se apoya en otras iniciativas pertinentes sobre el Estado de Derecho, como el diálogo para la liberalización de visados, que también tiene lugar a nivel de altos funcionarios, y el estudio de viabilidad, con intención de crear incentivos para Kosovo a fin de que se centre en el fortalecimiento del Estado de Derecho. Para todos estos diálogos e iniciativas existe una fuerte cooperación con la EULEX, que ofrece información y participa activamente en reuniones e iniciativas.

### 98.

La EULEX no está facultada para utilizar instrumentos de «condicionalidad» con el fin de promover los avances en el Estado de Derecho en Kosovo; no obstante, el plan de trabajo sobre visados y el estudio de viabilidad antes citados, a los que la EULEX contribuye plenamente, son excelentes instrumentos para fomentar las reformas necesarias.

### 99.

A pesar de la falta de una posición única sobre el estatuto de Kosovo, las conclusiones del Consejo de diciembre de 2011 y de febrero/marzo de 2012 contienen referencias a un acuerdo comercial, el acceso a los programas de la UE, la adhesión al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), la liberalización de los visados y el estudio de viabilidad para un Acuerdo de Estabilización y Asociación. Se está trabajando en todos estos ámbitos y los avances son visibles, como en el caso de la liberalización de visados. Aunque el plan de trabajo incluya un gran número de requisitos, como es el caso de otros planes de trabajo de los Balcanes Occidentales, el diálogo para la liberalización de visados será un incentivo creíble para reforzar el Estado de Derecho. Este diálogo sobre visados también abordará cuestiones de seguridad de la Unión Europea.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 102.

Como señala la fiscalización, sigue habiendo retos importantes para el ámbito del Estado de Derecho en Kosovo, como la omnipresencia de la corrupción y la delincuencia organizada. No obstante, la ayuda de la UE, mediante el IPA y la EULEX, ha proporcionado un apoyo fundamental para la consolidación de las instituciones del Estado de Derecho, aún en sus inicios. La responsabilización local de las instituciones ha aumentado. Es una evolución fundamental en la transición de entidades al amparo de instituciones internacionales a estructuras responsables a nivel local para mejorar por sus propios medios. Entretanto, el examen de jueces y fiscales se ha completado. Al sur del río Iber/Ibar no ha tenido que utilizarse ninguna fuerza internacional de control de multitudes y disturbios, lo que muestra la capacidad de la policía de Kosovo para garantizar el cumplimiento de la ley de manera responsable como única interviniente.

Esta consolidación, en particular al sur del río Iber/Ibar, se ha producido en las circunstancias específicas de Kosovo y con los retos que quedan para el establecimiento efectivo y sostenible del Estado de Derecho en todo el territorio de Kosovo. Como señala el Tribunal, la voluntad política y la capacidad financiera son retos importantes, pero la UE sigue consultando estrechamente a las autoridades de Kosovo al más alto nivel para priorizar sus tareas, centrar mejor sus esfuerzos en lo relacionado con la UE y garantizar una mayor eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos, incluidos los financieros. Los proyectos del IPA ofrecen apoyo para la consolidación de la sociedad civil y los grupos que pertenecen a ella son consultados para la elaboración del informe de situación/estudio de viabilidad anuales y el diálogo del Proceso de Estabilización y Asociación.

Teniendo en cuenta la fragilidad de las instituciones del Estado de Derecho en Kosovo en el momento en que la UE estableció su presencia, estos logros, aunque difíciles de cuantificar en términos estadísticos, han aportado estabilidad y apoyo fundamentales para la continuación de su desarrollo.

#### 103.

Es positivo que el Tribunal reconozca los desafíos a los que se enfrentan la Comisión y la UE en Kosovo. Lo mismo puede decirse del reconocimiento expreso del Tribunal de que la obtención de resultados sobre el Estado de Derecho en Kosovo es un proceso a largo plazo. El Tribunal también reconoce que las diferencias de estatus complican el trabajo de la Comisión y del SEAE, incluidos los resultados en el ámbito del Estado de Derecho.

#### 105.

La utilización de indicadores y criterios de referencia objetivos en la programación del IPA será parte del enfoque sectorial que se adoptará en el IPA II. Asimismo, en el marco de la Comisión Conjunta de Coordinación por el Estado de Derecho, la EULEX, la Oficina de la Comisión/de la UE y las autoridades de Kosovo están poniendo en práctica los criterios de referencia para la progresiva reducción de los elementos del mandato de la EULEX con el fin de establecer el nivel de participación necesario de la Comisión en el seguimiento y aceptación a través del IPA.

#### 106.

En lo relativo a la coordinación con la EULEX, el REUE y los Estados Unidos, el informe del Tribunal refleja los retos relacionados con la coordinación de diferentes entidades al comienzo de sus respectivos mandatos. La Acción Conjunta EULEX se adoptó en febrero de 2008, su despliegue se inició en abril y no estuvo totalmente operativa hasta diciembre de 2008. Paralelamente, la Agencia Europea para la Reconstrucción se fue retirando progresivamente y la Oficina de Enlace de la Comisión Europea (actualmente Oficina de la UE) asumió plena responsabilidad sobre la ayuda del IPA en Kosovo. El momento inmediatamente posterior a la declaración de independencia de Kosovo fue un período en el que terceros, incluidos los Estados miembros de la UE, modificaron y reforzaron su presencia en Kosovo.

Actualmente se está reforzando la coordinación, especialmente entre la EULEX y la Oficina de la Comisión/de la UE. Un ejemplo es la Comisión Conjunta de Coordinación por el Estado de Derecho (JRCB), donde está previsto que la asistencia y la supervisión, tutoría y asesoramiento adquieran más relevancia. El doble mandato del REUE y del jefe de la Oficina de la UE (el REUE también orienta políticamente a la EULEX) apoya esta evolución. La Comisión seguirá consultando y cooperando oportunamente con los Estados Unidos en las iniciativas de elaboración de legislación y las relacionadas con la aplicación del acervo.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

### 108.

Por lo que se refiere al personal del equipo sobre el Estado de Derecho de la Oficina de la UE, la Comisión pretende que su personal operativo se movilice de manera eficaz y eficiente de forma que refleje adecuadamente sus prioridades y la carga de trabajo necesaria para desarrollarlas. La Comisión está trabajando en un entorno de crecimiento de las dificultades financieras; aumentar sus niveles de personal sería difícil, en caso de que fuera posible. Los criterios de referencia antes mencionados deberían contribuir a facilitar la asignación de recursos a la Comisión para los objetivos políticos.

### 109.

La Comisión quisiera destacar que ya ha actuado con respecto a algunas de las recomendaciones del Tribunal. La recomendación del Tribunal en relación con el uso del diálogo político se refleja en el inicio del Diálogo estructurado sobre el Estado de Derecho, que tuvo lugar el 30 de mayo. Kosovo se encuentra en una fase inicial del proceso de adhesión. Aunque no pretendan ser los instrumentos que permitan la aplicación de la «condicionalidad», la Comisión utiliza «herramientas» como el diálogo sobre visados y el estudio de viabilidad para animar a Kosovo a promulgar las reformas necesarias.

### Recomendación 1

La Comisión y el SEAE aceptan la recomendación del Tribunal y ya han actuado en consecuencia.

La utilización de indicadores y criterios de referencia objetivos en la programación del IPA será parte del enfoque sectorial que se adoptará en el IPA II. Asimismo, en el marco de la Comisión Conjunta de Coordinación por el Estado de Derecho, la EULEX, la Oficina de la Comisión/ de la UE y las autoridades de Kosovo están trabajando para evaluar la progresiva reducción de los elementos del mandato de la EULEX con el fin de establecer el nivel de participación necesario de la Comisión en el seguimiento y aceptación a través del IPA.

La Comisión incorporará la recomendación del Tribunal con el fin de reflejar los objetivos de seguridad interior de la UE en su programación de la asistencia en la preparación del Marco Estratégico Común para todos los países de la ampliación y en el Documento de Estrategia Nacional para Kosovo del IPA II.

### Recomendación 2 Sobre la coordinación

El SEAE y la Comisión están de acuerdo en que puede mejorarse la coordinación. Por lo que se refiere a la coordinación entre la Comisión y la Oficina de la UE, la EULEX, el REUE y los Estados Unidos, el informe del Tribunal refleja los retos relacionados con la coordinación de diferentes entidades al comienzo de sus respectivos mandatos. La Acción Conjunta EULEX se adoptó en febrero de 2008, el despliegue de la EULEX se inició en abril y no estuvo totalmente operativa hasta diciembre de 2008. Paralelamente, la Agencia Europea para la Reconstrucción se fue retirando progresivamente y la Oficina de Enlace de la Comisión Europea (actualmente Oficina de la UE) asumió plena responsabilidad sobre la ayuda del IPA en Kosovo. El momento inmediatamente posterior a la declaración de independencia de Kosovo fue un período en el que terceros, incluidos los Estados miembros de la UE, transformaron y reforzaron su presencia en Kosovo.

La coordinación se está reforzando actualmente, especialmente entre la EULEX y la Oficina de la UE. Un ejemplo es la Comisión Conjunta de Coordinación por el Estado de Derecho, donde se prevé que la asistencia y la supervisión, tutoría y asesoramiento adquirirán más relevancia. El doble mandato del REUE y del jefe de la Oficina de la UE (el REUE también orienta políticamente a la EULEX) apoya esta evolución. La Comisión seguirá teniendo como objetivo realizar una oportuna consulta y cooperación con los Estados Unidos sobre los proyectos de legislación y aplicación de iniciativas relacionadas con el acervo.

En lo relativo a la programación, la utilización de indicadores y criterios de referencia objetivos en la programación del IPA II y el enfoque sectorial también facilitarán la coordinación con la EULEX.

### Sobre los procedimientos de adjudicación de contratos

La Comisión y el SEAE acuerdan reevaluar la aplicación concreta de los procedimientos de adjudicación de contratos, en particular la manera en que estos procedimientos pueden aplicarse de manera efectiva con el fin de garantizar que se cumplen realmente los requisitos operativos de la misión de la PCSD.



## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

Por lo que se refiere a la recomendación de la Comisión de asumir las funciones de refuerzo de las capacidades de la EULEX, el mandato de la misión de la UE es el de aconsejar, supervisar y asesorar a las autoridades de Kosovo en lo relacionado con el Estado de Derecho. La EULEX tiene asimismo algunas funciones ejecutivas. Está previsto que con la retirada progresiva de la EULEX las instituciones kosovares pertinentes estarán suficientemente maduras para asumir la responsabilidad del funcionamiento del sistema judicial de Kosovo. No obstante, la Comisión seguirá vigilando la evolución en el ámbito del Estado de Derecho en Kosovo y, cuando sea necesario, apoyará y asistirá a las autoridades de Kosovo, en particular mediante asistencia financiada por el IPA que también podrá utilizarse para ayudar a crear y a consolidar el sistema judicial de Kosovo.

### SEAE sobre la estrategia de salida

En cuanto a la estrategia de salida, el Consejo ha definido el principio de responsabilización local y el planteamiento cooperativo de la EULEX con las autoridades de Kosovo. La transferencia progresiva de competencias a las autoridades de Kosovo ámbito de aplicación medida que se demuestren los avances de las actividades de ejecución de la Misión ha de ir acompañada por un aumento de la ayuda por parte de la Comisión. Por lo que se refiere a la recomendación de la Comisión de asumir las funciones de refuerzo de las capacidades de la EULEX, el mandato de la misión de la UE es el de aconsejar, supervisar y asesorar a las autoridades de Kosovo en lo relacionado con el Estado de Derecho. La EULEX tiene asimismo algunas funciones ejecutivas. La Comisión seguirá vigilando la evolución en el ámbito del Estado de Derecho en Kosovo y, cuando sea necesario, apoyará y asistirá a las autoridades de Kosovo, en particular mediante asistencia financiada por el IPA que también podrá utilizarse para ayudar a crear y a consolidar el sistema judicial de Kosovo.

### Recomendación 3

El SEAE está de acuerdo en que este ámbito se beneficiaría de una cooperación continua por parte de los Estados miembros y ha trabajado para abordar esta cuestión. Se están poniendo en marcha «ejercicios de medición de fuerza» sistemáticos antes del despliegue o de una significativa reestructuración, como herramienta para medir la necesidad de recursos prevista para la misión y el alcance del despliegue.

### Recomendación 4

La Comisión y el SEAE están de acuerdo en que, en el futuro, las misiones de la PCSD se beneficiarían del hecho de contar con personalidad jurídica.

La Comisión ha planteado esta cuestión en su reciente comunicación sobre la gestión financiera de las misiones del PCSD al Consejo y, como consecuencia de ello, se está debatiendo el concepto de personalidad jurídica para las misiones de la PESC. Un grupo de trabajo conjunto de la Comisión y el SEAE está examinando cómo podría llevarse a la práctica.

### Recomendación 5

La Comisión y el SEAE aceptan la recomendación porque es fundamental que, en un entorno en el que aumentan las dificultades financieras y de personal, su personal operativo se movilice de manera efectiva y eficiente de forma que se reflejen adecuadamente sus prioridades y la carga de trabajo necesaria para hacer frente a las mismas. Los criterios de referencia antes mencionados deberían contribuir a facilitar la asignación de recursos a la Comisión para los objetivos políticos.

### Recomendación 6

La Comisión ya ha aplicado la recomendación 6. Esto se refleja en el lanzamiento del Diálogo estructurado de alto nivel sobre el Estado de Derecho, que tuvo lugar el 30 de mayo de 2012. Kosovo se encuentra en una fase inicial del proceso de integración. Aunque no pretendan ser los instrumentos que permitan la aplicación de la «condicionalidad» a que se refiere el Tribunal, la Comisión hace uso de «herramientas» como el diálogo en materia de visados y el estudio de viabilidad para animar a Kosovo a que promulgue las reformas necesarias.



Tribunal de Cuentas Europeo

**Informe Especial n° 18/2012**

**Asistencia de la Unión Europea a Kosovo relacionada con el Estado de Derecho**

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2012 — 62 pp. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-944-5

doi:10.2865/32371



## **CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **Publicaciones gratuitas**

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- En las representaciones o delegaciones de la Unión Europea. Para ponerse en contacto con ellas, consulte el sitio <http://ec.europa.eu> o envíe un fax al número +352 2929-42758.

### **Publicaciones de pago**

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Suscripciones de pago (por ejemplo, a las series anuales del *Diario Oficial de la Unión Europea* o a las recopilaciones de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea)**

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_es.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm)).

KOSOVO ES EL PRINCIPAL BENEFICIARIO PER CÁPITA DE LA AYUDA DE LA UE EN TODO EL MUNDO. GRAN PARTE DE LA AYUDA DE LA UE TIENE POR OBJETO CONSOLIDAR EL ESTADO DE DERECHO. ESTE INFORME EXAMINA LA EFICACIA DE LA ASISTENCIA DE LA COMISIÓN EUROPEA Y DE LA EULEX, LA MAYOR OPERACIÓN DE GESTIÓN DE CRISIS LLEVADA A CABO POR LA UNIÓN. LA CONCLUSIÓN DEL INFORME ES QUE LA ASISTENCIA DE LA UE AL ESTADO DE DERECHO EN KOSOVO NO HA SIDO SUFICIENTEMENTE EFICAZ: LAS AUTORIDADES DE KOSOVO NO HAN OTORGADO UNA PRIORIDAD SUFICIENTE A LA CONSECUCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO, LA FALTA DE UNA POSICIÓN COMÚN SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE KOSOVO HA PUESTO EN PELIGRO EL INCENTIVO DE LA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA Y LA ASISTENCIA DE LA UE NECESITA SER MEJOR GESTIONADA.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-9237-944-5



9 789292 379445