



Bruselas, 30.10.2015
COM(2015) 548 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO**

Informe Anual de 2014 sobre la ayuda financiera para la ampliación

{SWD(2015) 201 final}

INTRODUCCIÓN

Los objetivos estratégicos de la Comisión en materia de ampliación cuentan con el respaldo del Instrumento de Ayuda Preadhesión (en lo sucesivo, IAP)¹. El IAP es el instrumento mediante el cual la UE aporta asistencia técnica y financiera en apoyo de las reformas en los países de la ampliación. El IAP acompaña la política de adhesión, tal como ha sido definida por la Unión Europea, con objeto de aplicar el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, que ofrece la perspectiva de una posible adhesión a todos los países europeos que respeten los valores fundamentales de la UE y se comprometan a promoverlos. Los fondos del IAP van desarrollando las capacidades de los países a lo largo de todo el proceso de adhesión, permitiendo efectuar cambios graduales y positivos en la región. En 2014, los países beneficiarios de la ayuda fueron los siguientes: Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Islandia, Kosovo, Montenegro, Serbia y Turquía. Desde su adhesión a la UE en julio de 2013, Croacia ha dejado de ser beneficiaria del IAP, aunque sigue acogéndose al mecanismo de transición.

Los fondos de preadhesión de la UE constituyen una sólida inversión de cara al futuro, tanto en beneficio los países de la ampliación como de la propia UE. Ayudan a los beneficiarios a emprender reformas políticas y económicas y los preparan para asumir los derechos y obligaciones que conlleva la adhesión a la UE. Tales reformas deberían proporcionar a los ciudadanos de esos países mayores oportunidades y permitirles desarrollar normas equivalentes a las que se aplican a los ciudadanos de la UE. Los fondos de preadhesión también contribuyen a que la UE alcance sus propios objetivos en materia de recuperación económica sostenible, suministro de energía, transporte, medio ambiente y cambio climático, etc.

Dado que el IAP II se ha introducido tan solo recientemente, la ejecución de los programas en 2014 siguió efectuándose en el marco del IAP anterior.

¹ Reglamento (CE) nº 1085/2006 del Consejo por el que se establece un Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP).

EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA

La política de ampliación de la UE contribuye a la paz, la seguridad y la prosperidad en Europa, en beneficio mutuo. Acrecienta la fuerza política y económica de la UE y ejerce un potente efecto transformador sobre los países en los que se aplica. En el caso de los países de los Balcanes Occidentales, las claras perspectivas de adhesión a la UE ofrecidas por los Estados miembros son un factor clave de cara a la estabilización. Esta política apoya los progresos en el cumplimiento de las condiciones requeridas, en particular de las derivadas del Proceso de Estabilización y Asociación.

El proceso de adhesión es riguroso y está basado en condiciones estrictas pero justas, en criterios establecidos y en el principio de méritos propios, lo que es esencial para dar credibilidad a la política de ampliación, incentivar a los países de la ampliación para que adopten reformas de gran calado y garantizar el apoyo de los ciudadanos de la UE.

Dentro del proceso de ampliación, la Comisión pone cada vez mayor énfasis en abordar «primero lo esencial». Este enfoque da prioridad a las reformas relacionadas con el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, la gobernanza económica y la mejora de la competitividad económica, así como con el fortalecimiento de las instituciones democráticas, incluida la administración pública.

Estado de Derecho y derechos fundamentales: El Estado de Derecho es un valor fundamental sobre el que se asienta la UE y que constituye el núcleo del proceso de adhesión. Los países que aspiran a adherirse a la Unión deben establecer y fomentar desde un principio el buen funcionamiento de las principales instituciones necesarias para garantizar el Estado de Derecho. Se trata de una tarea de envergadura que, además del necesario respaldo nacional, exige un apoyo técnico y financiero considerable por parte de la Unión Europea. El Estado de Derecho es esencial para garantizar un entorno empresarial estable, proporcionar seguridad jurídica a los operadores económicos, apoyar a los consumidores y estimular la inversión, el empleo y el crecimiento. Son tres los aspectos del Estado de Derecho que requieren particular atención: la reforma judicial, la lucha contra la corrupción y la lucha contra la delincuencia organizada. Se están obteniendo avances transversales en los tres ámbitos.

Por lo que respecta a los derechos fundamentales, la Comisión realiza un atento seguimiento de la situación en los países de la ampliación en materia de derechos civiles, políticos, sociales y económicos, así como de los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Los derechos fundamentales se plasman en gran medida en la legislación. No obstante, es preciso intensificar los esfuerzos para garantizar que se respeten plenamente en la práctica.

Gobernanza económica y competitividad: La Comisión ha estado reforzando su apoyo en favor de la mejora de la gobernanza económica y la competitividad en los países de la ampliación. Ello es fundamental para dar respuesta a las preocupaciones de los ciudadanos en un contexto económico persistentemente difícil, caracterizado por una elevada tasa de desempleo y un bajo nivel de inversión. Es también particularmente importante para los países de los Balcanes Occidentales, ya que ninguno de ellos es considerado aún una economía de mercado viable. El apoyo de la Comisión se basará en la experiencia de los Estados miembros de la UE en el marco del Semestre Europeo, haciendo mayor hincapié en las reformas estructurales, que son sectoriales por naturaleza.

Reforma de la administración pública: La reforma de la administración pública es uno de los pilares del proceso de ampliación, conjuntamente con el Estado de Derecho y la gobernanza económica. Estos tres «pilares» están estrechamente relacionados y constituyen aspectos transversales de vital importancia para el éxito de las reformas políticas y económicas y el establecimiento de una base para la aplicación de las normas y reglamentaciones de la UE. Una administración pública eficaz es esencial de cara al logro de la gobernanza democrática. Asimismo, tiene una repercusión directa sobre la capacidad de los Gobiernos para prestar servicios públicos y estimular la competitividad y el crecimiento.

El programa de ampliación actual se aplica a los países de los Balcanes Occidentales y a Turquía². 2014 fue un año importante en una serie de países de los Balcanes Occidentales:

Montenegro: Se realizaron nuevos avances en las negociaciones de adhesión. Se abrieron doce capítulos. Se inició la aplicación de las reformas en el ámbito del Estado de Derecho.

Serbia: El inicio de las negociaciones de adhesión en enero marcó un punto de inflexión en las relaciones de este país con la UE, ya que se pasó a hacer hincapié en la necesidad de cumplir de forma duradera las prioridades en materia de reformas, en particular por lo que respecta al Estado de Derecho y al proceso de normalización de las relaciones con Kosovo³.

Albania: En junio, este país obtuvo la condición de candidato en reconocimiento a los esfuerzos realizados por introducir reformas y a los progresos logrados en el cumplimiento de las condiciones establecidas.

Kosovo: La firma de un Acuerdo de Estabilización y Asociación en el mes de julio fue un hito importante en las relaciones UE-Kosovo y acentuó la determinación de este país a centrarse en la aplicación de reformas clave, en particular el Estado de Derecho.

Por lo que se refiere a la Antigua República Yugoslava de Macedonia, el proceso de adhesión a la UE se encuentra en punto muerto. En 2014 se registró cierto retroceso, en particular en lo relativo a la libertad de expresión y de los medios de comunicación y a la independencia del poder judicial.

En Bosnia y Herzegovina, los progresos hacia la integración europea quedaron estancados. Las elecciones celebradas a finales de año brindaron la posibilidad de un nuevo impulso para acometer reformas socioeconómicas urgentes y avanzar en el programa de acceso a la UE de este país.

Turquía siguió cumpliendo algunos de los compromisos contraídos en materia de reformas. No obstante, ha habido también serios motivos de preocupación por lo que respecta a la independencia del poder judicial y la protección de las libertades fundamentales.

² A raíz de una decisión del Gobierno de Islandia en 2013, las negociaciones de adhesión con este país siguen en suspenso.

³ Esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la RCSNU 1244/99 y con el dictamen del Tribunal Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

La cooperación regional y las buenas relaciones de vecindad son elementos esenciales del proceso de estabilización y asociación y de la política de ampliación. En 2014, estos aspectos se reforzaron merced a la intensificación de la cooperación y el establecimiento de contactos bilaterales, en particular en ámbitos sensibles como los crímenes de guerra, el retorno de los refugiados, concretamente a través de la ejecución del programa regional de vivienda en el marco del proceso de Sarajevo⁴, con la construcción de viviendas actualmente en curso, así como la delincuencia organizada y la cooperación policial. También se han adoptado medidas adicionales para incrementar la conectividad e impulsar las inversiones en infraestructuras en toda la región, en particular a través del Marco de Inversión en favor de los Balcanes Occidentales.

En todos los ámbitos citados, la UE está apoyando los avances realizados en los países de la ampliación mediante la prestación de asistencia técnica y financiera. Esta asistencia contribuye a una preparación adecuada del proceso de adhesión que no solo ayuda a los países a cumplir las condiciones necesarias, sino que permite asimismo garantizar que la ampliación no vaya en detrimento de la eficacia de la Unión.

MARCO ESTRATÉGICO DE LA AYUDA DE PREADHESIÓN

La UE colabora estrechamente con los países candidatos y candidatos potenciales adoptando en su favor programas financieros específicos. Esta ayuda contribuye a instaurar sociedades democráticas estables, prósperas y dotadas de un buen funcionamiento y a orientarlas decididamente en la senda de la integración europea.

El Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP)

La ayuda financiera de la UE se canaliza principalmente a través del Instrumento de Ayuda Preadhesión ([IAP](#)). El IAP se puso en marcha en 2007 en sustitución de una serie de programas e instrumentos de la UE, entre los que cabe mencionar PHARE⁵, ISPA⁶, SAPARD⁷ y CARDS⁸. El IAP se ha convertido en el único instrumento dedicado íntegramente a asistir a los países en fase de preadhesión, lo que ha simplificado el proceso de ayuda.

El IAP constaba de cinco componentes:

1. ayuda a la transición y desarrollo institucional;

⁴ En el que participan Croacia, Serbia, Bosnia y Herzegovina y Montenegro.

⁵ Polonia y Hungría: Asistencia a la Reestructuración Económica.

⁶ Instrumento de Política Estructural de Preadhesión.

⁷ Programa Especial de Adhesión para el Desarrollo Agrícola y Rural.

⁸ Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, el Desarrollo y la Estabilización.

2. cooperación transfronteriza (con los Estados miembros de la UE y otros países que pueden beneficiarse del IAP);
3. desarrollo regional (transporte, medio ambiente, desarrollo regional y desarrollo económico);
4. desarrollo de los recursos humanos (refuerzo del capital humano y lucha contra la discriminación);
5. desarrollo rural.

Los componentes I y II, inicialmente bajo la responsabilidad de la Dirección General de Ampliación (DG ELARG), en la actualidad la DG NEAR, estaban accesibles a todos los países beneficiarios. Los otros tres componentes, cuyo objetivo era preparar a los beneficiarios para la ejecución de los Fondos Estructurales tras su adhesión a la UE, solo estaban a disposición de los países candidatos y los gestiona la Dirección General de Política Regional (DG REGIO), la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (DG EMPL) y la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI), respectivamente.

Los beneficiarios del IAP se dividían en dos categorías. Los países por entonces candidatos a la adhesión a la UE, es decir, Croacia, Turquía y la Antigua República Yugoslava de Macedonia, podían optar a los cinco componentes. Los países candidatos potenciales como Albania (que se convirtió en país candidato en 2014), Bosnia y Herzegovina, Montenegro (que pasó a ser país candidato en 2010), Serbia (que se convirtió en país candidato en 2012) y Kosovo solo podían optar a los dos primeros⁹.

La intervención del IAP tenía alcance nacional y regional, y se efectuaba a través de programas nacionales, programas multibeneficiarios y cooperación transfronteriza.

Desde 2011 hasta 2013, el IAP también estuvo aportando asistencia a Islandia, ayudándole fundamentalmente a hacer frente a los problemas relacionados con el desarrollo de su capacidad institucional. Tras la decisión del Gobierno de Islandia de suspender las negociaciones de adhesión en mayo de 2013, la Comisión decidió poner fin a su ayuda a este país.

Prioridades y objetivos estratégicos

Ya desde una fase temprana de ejecución del IAP, el respeto del Estado de Derecho se reveló como la principal prioridad. En la mayoría de los países de la ampliación, la Comisión consideró objetivos esenciales la lucha contra la delincuencia organizada, la corrupción y la disfunción de los sistemas judiciales. La administración pública también ha seguido siendo un ámbito en el que ha quedado patente la necesidad de reforma en todos los procesos de ampliación de la UE. Más recientemente, la gobernanza económica se ha revelado un ámbito que requiere la introducción de mejoras, sobre todo a causa de la crisis económica y

⁹ Los países candidatos solo podían ejecutar programas en el marco de los componentes III, IV y V tras haber recibido de la Comisión autorización para gestionar la ayuda por sí solos. Serbia y Albania todavía no han recibido autorización. Montenegro obtuvo en 2014 autorización para los componentes III y IV.

financiera en la propia UE, cuyo impacto se ha acusado fuertemente en los Balcanes Occidentales.

En 2014 se efectuó un especial esfuerzo por vincular las prioridades políticas a los programas de asistencia y a la financiación, con el fin de concentrar la ayuda en aquellos ámbitos en que resultara más importante para el proceso de integración en la UE.

Documentos de programación

La ayuda con cargo al IAP se basaba en las orientaciones políticas generales establecidas en el «paquete de ampliación» de la Comisión. La planificación y la programación se realizaban a partir de «documentos indicativos de planificación plurianual», o DIPP, que abarcaban un período de tres años y se actualizaban anualmente.

A continuación, la Comisión adoptaba programas anuales o plurianuales que se aplicaban de tres formas distintas:

- directamente por la Comisión, principalmente a través de la Delegación de la UE sobre el terreno;
- por los países beneficiarios, mediante la aplicación del denominado «sistema de gestión descentralizada»;
- o a través de los Estados miembros de la UE, lo que se conoce como «gestión compartida.»

Descentralización de la gestión financiera

La gestión descentralizada, que ha pasado a denominarse «gestión indirecta», fue el método de ejecución preferido en el marco del IAP. Con arreglo a esta modalidad, la gestión de los fondos del IAP recaía en las autoridades de los países beneficiarios. Los países beneficiarios desempeñaban la función de poderes adjudicadores y eran asimismo responsables de gestionar las licitaciones y pagar a los contratistas. De este modo, se iba preparando a los países candidatos y a los países candidatos potenciales para gestionar, más adelante, los Fondos Estructurales y de cohesión de la UE. Antes de transferir las responsabilidades de gestión a los países beneficiarios, la Comisión evaluaba exhaustivamente sus capacidades a través de una serie de auditorías de sistemas. Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Turquía fueron los países que gestionaron los fondos con arreglo al sistema de ejecución descentralizada.

IAP II

El IAP II se puso en marcha en 2014. Abarca el período 2014-2020 y supone un compromiso renovado en favor de la ampliación. El IAP II se centra en la democracia y el Estado de Derecho, así como en la competitividad y el crecimiento. El IAP II introduce también un enfoque sectorial, incentivos para obtener resultados, apoyo presupuestario y una priorización de las medidas. La coordinación de las inversiones en los principales corredores de infraestructuras y la cooperación con las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) constituyen también elementos importantes del IAP II. La DG NEAR se encarga de la ejecución de la ayuda concedida en virtud del IAP II en todos los sectores, excepto en el de la agricultura y el desarrollo rural en los países candidatos, bajo la responsabilidad de la DG AGRI.

En 2014 se adoptaron documentos indicativos de estrategia en relación con todos los países. Dichos documentos cubren la totalidad del período 2014-2020, aunque se prevé una revisión intermedia. El proceso de programación ha cobrado un enfoque cada vez más sectorial al que los documentos de planificación sectorial sirven de base.

Otras modalidades de ayuda de la UE

Aunque el IAP unificó varios de los instrumentos de ayuda de preadhesión, los países de la ampliación han seguido beneficiándose de otras modalidades de ayuda de la UE. Cabe mencionar, en particular, los instrumentos de cobertura mundial, como el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, el Instrumento de Estabilidad y las misiones y operaciones llevadas a cabo en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común. La UE ha extendido también la cobertura de determinados instrumentos internos a la zona de la ampliación, por ejemplo, los países de la ampliación han tenido acceso a programas de investigación y a una selección de programas educativos tales como Erasmus Mundus.

La UE también ha proporcionado asistencia a dichos países a través de la ayuda bilateral de los Estados miembros de la UE y de los préstamos de inversión otorgados por el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Las delegaciones de la UE se esforzaron por garantizar la coherencia entre la asistencia con cargo al IAP y otras fuentes de ayuda de la UE.

ACTIVIDADES FINANCIADAS, RESULTADOS Y REPERCUSIONES

ALBANIA

La concesión de la condición de candidato a Albania por el Consejo Europeo de junio de 2014 supuso un reconocimiento de las reformas fundamentales emprendidas por este país con vistas a mejorar la gobernanza, fortalecer el Estado de Derecho y ampliar la protección de los derechos humanos. La ayuda con cargo al IAP ha contribuido ampliamente al logro de este hito en el proceso de integración en la UE con una serie de proyectos de éxito destinados a asesorar sobre las reformas en aspectos clave (por ejemplo, la reforma del poder judicial) y facilitar su aplicación, así como con proyectos de desarrollo de capacidades para fortalecer la administración pública y la prestación de servicios.

Por lo que respecta a la ayuda de la UE, 2014 fue un año de transición. La Comisión entabló un intenso diálogo con el Gobierno a fin de presentar el nuevo marco estratégico del IAP II y explicar el énfasis que se ha puesto en el apoyo sectorial con vistas a facilitar la aplicación de estrategias nacionales, sin dejar de conceder al mismo tiempo una gran importancia a las prioridades del país con vistas a la adhesión a la UE. Como consecuencia de ello, se ha elaborado un nuevo documento de estrategia nacional IPA II para el período 2014-20, y el programa IAP 2014 incluye una primera operación de apoyo presupuestario sectorial que tiene por objeto apoyar la estrategia de reforma de la gestión de la Hacienda pública albanesa.

La asistencia financiera de la UE sigue desempeñando un papel estratégico en el proceso de desarrollo del país, mediante la dotación de una cartera de proyectos por un valor aproximado de 216 millones de EUR que abarcan diversos sectores (por ejemplo, transportes, agricultura, pymes y formación profesional) directamente vinculados con la competitividad y el crecimiento económico. La cooperación con las instituciones financieras internacionales ha seguido siendo productiva, ya que las operaciones en el marco del IPA han permitido apalancar cantidades considerables en préstamos, en particular para el desarrollo de infraestructuras. Por consiguiente, la UE sigue siendo, con diferencia, el principal donante en Albania.

Experiencia positiva - Consolidación de las capacidades policiales en Albania - Misión de asistencia PAMECA IV

La misión desplegó un equipo de quince fiscales y funcionarios de policía nacionales e internacionales de alto nivel que colaboran con la policía nacional albanesa con vistas a mejorar sus capacidades de organización, administrativas, técnicas y de gestión de los recursos y a lograr una mayor coordinación con la Fiscalía General y otros organismos responsables de la aplicación de la ley.

Por lo que se refiere a los procedimientos penales, la misión ha identificado los ámbitos cruciales que suscitan mayor preocupación y ha aportado contribuciones importantes para desplazar la atención de los casos de mediana o escasa importancia a los más prominentes, incluidas las investigaciones de alto nivel contra la corrupción con un planteamiento proactivo. Gracias a la formación y el asesoramiento recibidos de cara a la gestión del tráfico por carretera, la policía nacional albanesa está haciendo respetar con firmeza y coherencia el Código de la circulación. En términos operativos, la misión participó directamente en tareas de preparación de operaciones de lucha contra la droga que se saldaron con éxito, como, por ejemplo, la intervención realizada en junio de 2014 para dismantelar un centro de producción

de marihuana en el municipio de Lazarat, cerca de la frontera con Grecia. La operación envió una señal clara a los traficantes de drogas en el sentido de que la era de la impunidad y la pasividad en la lucha contra la producción de drogas había tocado a su fin.

El equipo también trabajó en la redefinición de los procedimientos de manipulación de los contenedores en el puerto de Durrës, punto de conexión para las actividades de contrabando en el que es preciso incrementar los controles de los contenedores. PAMECA también participó en la preparación del acuerdo de cooperación operativa y estratégica con Europol (ratificado en mayo de 2014), así como en la formulación de la nueva Ley relativa a la policía nacional albanesa.

BOSNIA Y HERZEGOVINA

La programación y ejecución de la ayuda con cargo al IAP en Bosnia y Herzegovina prosiguió en 2014 en un contexto político difícil y ambas vertientes se vieron muy influidas por las catastróficas inundaciones que afectaron al país en mayo de 2014.

Los preparativos para el IAP II se reanudaron después de haberse interrumpido en 2013 y dieron lugar a la adopción del documento de estrategia indicativo IAP II para Bosnia y Herzegovina en diciembre de 2014. No obstante, el documento solo abarca el periodo 2014-2017 y, a falta de un mecanismo global de coordinación de la UE, los fondos solo se asignarán a cuatro sectores en los que se han acordado estrategias y existen estructuras de coordinación suficientes.

Las protestas generalizadas protagonizadas por los ciudadanos a principios de 2014 pusieron de manifiesto la fragilidad de la situación socioeconómica. La Comisión puso en marcha tres iniciativas destinadas a reorientar su acción para centrarla en las reformas y aspectos que preocupan directamente a la ciudadanía, entre las que cabe citar la creación de un grupo de trabajo conjunto UE-Bosnia y Herzegovina destinado a acelerar la ejecución de proyectos financiados por la UE. Dicho grupo solo ha conseguido avances limitados, pese a la implicación del entorno del Primer Ministro.

Tras las inundaciones de mayo de 2014, el mayor desafío era ayudar a Bosnia y Herzegovina con rapidez y eficacia a la hora de hacer frente a las consecuencias de las inundaciones. La UE reasignó inmediatamente 42 millones de EUR procedentes de los fondos del IAP para ayudar a la recuperación y la reconstrucción. Se asignaron otros 41 millones de euros a este fin antes de finales de año.

Experiencia positiva — Recuperación tras las inundaciones

La aplicación del *programa de recuperación tras las inundaciones* (43,52 millones de EUR, de los que 42,24 fueron aportados por la UE) puesto en marcha en julio de 2014 trajo consigo toda una serie de resultados tangibles que llevaron al restablecimiento gradual de unas condiciones de vida normales en las comunidades locales y permitió el suministro de ayuda a la población más vulnerable afectada por las inundaciones de mayo. Este programa, aplicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se centró en la rehabilitación de los servicios públicos y de las infraestructuras, la concesión de viviendas a las personas más vulnerables y la recuperación social y económica de las comunidades locales.

Tras los seis primeros meses de ejecución se habían logrado los resultados siguientes: 671 viviendas rehabilitadas y 337 en curso de rehabilitación; 66 edificios públicos rehabilitados, otros 31 en curso de rehabilitación y 19 en distintas fases del procedimiento de contratación pública o de elaboración del proyecto; 32 proyectos de infraestructuras municipales finalizados y 26 en curso; finalización de la supervisión de otros municipios con vistas a la selección de nuevos proyectos de infraestructuras para proseguir la ejecución. Por lo que se refiere a la vertiente de recuperación económica, se concedieron 48 garantías bancarias y se efectuaron pagos conexos por un total de 1,27 millones de EUR.

CROACIA

En 2014, Croacia siguió aplicando activamente las medidas destinadas al refuerzo adicional de su capacidad para cumplir las obligaciones derivadas de su adhesión a la UE. Desde el 1 de julio de 2013, Croacia es un Estado miembro de la UE.

En el marco de los componentes I y II del IAP, la estructura institucional apropiada para la gestión descentralizada de los fondos del IAP, implantada en 2013, se consolidó a lo largo de 2014 mediante el desarrollo adicional de reglamento interno y a través de acuerdos operativos y de ejecución eficaces entre el ordenador nacional y el jefe de la estructura operativa, así como entre los organismos y las personas competentes dentro de la estructura operativa. Se elaboraron manuales de procedimientos para cada organismo del sistema con una descripción precisa de cada proceso y procedimiento, y se desarrollaron pistas de auditoría. Los sistemas de control y de gestión del IAP siguieron estando plenamente operativos.

Experiencia positiva — Reorganización y racionalización de los tribunales

Una de las medidas de reforma más importantes es la relacionada con la reorganización y racionalización de la red de tribunales, actualmente en curso. En el marco de ese proceso y a fin de disponer de una base para la reorganización y la racionalización, el Parlamento de Croacia adoptó en octubre de 2014 una nueva Ley sobre demarcaciones judiciales y sedes de los tribunales, que se aplicará a partir del 1 de abril de 2015 a los juzgados de distrito y municipales, y a partir del 1 de julio de 2015 a los tribunales de faltas. Con arreglo a esta ley, el territorio croata queda dividido en 15 demarcaciones judiciales, de forma que se establecen 15 juzgados de distrito, 24 juzgados municipales y 22 tribunales de faltas, lo que supone la supresión de 43 juzgados municipales y 39 tribunales de faltas. Esta nueva organización amplía la posibilidad de especialización y permite una mayor movilidad y el reequilibrio de la carga de trabajo de los jueces, así como la armonización de la práctica judicial.

Además, se reduce el personal de gestión, lo que permitirá un ahorro de costes y un mejor funcionamiento del sistema judicial (es decir, mayor equilibrio de la carga de trabajo, reducción de la duración de los procedimientos judiciales, menores retrasos, etc.). Sin embargo, los ciudadanos seguirán teniendo acceso a los juzgados municipales y los tribunales de faltas en las mismas condiciones que antes de la adopción de la nueva ley. Los actuales juzgados municipales y tribunales de faltas que desaparezcan, así como sus servicios, pasarán a convertirse en oficinas a tiempo completo de los nuevos juzgados municipales y tribunales de faltas.

ANTIGUA REPÚBLICA YUGOSLAVA DE MACEDONIA (2015)

La ayuda concedida con cargo al IAP ha seguido desempeñando un papel importante en la consecución de los objetivos generales fijados en el plan de gestión anual de la DG Ampliación relativo a la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

Por lo que respecta al IPA II, el documento de estrategia indicativo para este país se adoptó el 19 de agosto de 2014. El programa para 2014 en virtud del IAP II se adoptó el 17 de diciembre de 2014. Dicho programa consta, a su vez, de un programa de acción anual y un programa de acción plurianual.

El programa anual abarca tres ámbitos: democracia y gobernanza, Estado de Derecho y derechos fundamentales, y competitividad e innovación, por un importe total de 52,7 millones de EUR. El programa plurianual abarca los tres primeros años de ejecución de los programas operativos sectoriales correspondientes a medio ambiente y acción por el clima y transporte, por un importe total de 81 millones de EUR.

El programa de desarrollo rural en virtud del IAP II para los años 2014-2020 también se aprobó en diciembre de 2014. El presupuesto previsto para esos 7 años es de 60 millones de EUR, con dotaciones reducidas en los cuatro primeros años que se irán incrementando a continuación hasta el final del período.

Por lo que se refiere a la ejecución de la ayuda financiera con cargo al IAP I, la liberación de fondos y los futuros riesgos de pérdidas de fondos procedentes de los programas en el marco del sistema de ejecución descentralizada (SED) han seguido constituyendo una fuente de preocupación. La situación en materia de contratación ha empeorado en comparación con 2013. En 2014, se perdió un total de 41,6 millones de EUR correspondiente a todos los componentes del IAP. Las estructuras operativas del país han de hacer frente a numerosos problemas estructurales que repercuten negativamente en su funcionamiento y que, en última instancia, impiden la absorción de los fondos del IAP en los plazos oportunos. La adjudicación de contratos en relación con programas nacionales restantes de los años 2011, 2012 y 2013 no se inició en 2014.

Experiencia positiva - Fortalecimiento de la administración de aduanas

El proyecto *Fortalecimiento de las capacidades de la administración de aduanas* se compone de tres contratos (contribución total de la UE por un importe de 2 428 301,25 EUR). El proyecto abarca el desarrollo de programas informáticos, el apoyo a la institución beneficiaria en la gestión de dicho proyecto y el establecimiento de los procedimientos y la estructura organizativa necesarios para lograr un entorno arancelario integrado, así como el suministro del equipo informático necesario para permitir la utilización de los programas. El diseño de los programas informáticos tuvo que revisarse y desarrollarse de modo que se aplicase una solución única. La administración de aduanas y los operadores económicos podrán servirse del sistema desarrollado como instrumento en el proceso de despacho aduanero.

KOSOVO

En 2014, la Comisión presentó el IAP II y el proceso de programación conexo al Gobierno de Kosovo y colaboró estrechamente con todas las partes interesadas para garantizar que el nuevo enfoque fuera comprendido correctamente. Se organizaron varias reuniones para presentar y debatir el nuevo marco para el IAP II, así como el nuevo Reglamento financiero. El programa anual de 2014 fue elaborado y aprobado por el Comité del IAP en noviembre de 2014 y adoptado en diciembre de 2014, y prevé una dotación de 66,05 millones de EUR.

En 2014, los programas con cargo al IAP I siguieron ejecutándose sin contratiempos, en particular, el Programa del IAP 2013 en apoyo del Acuerdo de diálogo de 19 de abril de 2013 entre Pristina y Belgrado. La ejecución del gran proyecto de infraestructuras denominado «Palacio de Justicia», en apoyo de la mejora del Estado de Derecho en Kosovo, concluyó a finales de 2014.

Por lo que se refiere a los programas de cooperación transfronteriza, en 2014 se registraron una serie de problemas que impidieron adjudicar las asignaciones de 2011 reservadas para la financiación de proyectos en el marco del programa Albania-Kosovo y las asignaciones de 2010 reservadas para la financiación de proyectos en el marco del programa Antigua República Yugoslava de Macedonia - Kosovo. Se adoptaron medidas para prevenir y atenuar los riesgos vinculados a la gestión de los programas de cooperación transfronteriza. No obstante, las demás asignaciones para ambos programas se adjudicaron con éxito y los proyectos adjudicados se iniciarán en 2015. Se adoptaron los programas de cooperación transfronteriza para el periodo 2014-2020 entre Kosovo y la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Albania y Montenegro, respectivamente, así como las asignaciones correspondientes para el año 2014.

Experiencia positiva

IAP 2011: Programa de la UE de estabilización de las comunidades - Fase II- (3 millones de EUR)

El proyecto va aproximándose a su fase final de ejecución. El objetivo específico de la medida era reforzar la sostenibilidad socioeconómica y la integración de las comunidades étnicas minoritarias mediante el apoyo de una renta viable y la creación de empleo en el contexto más amplio de la economía y la sociedad kosovares. En el marco de la citada intervención, se han financiado, a día de hoy, 284 proyectos centrados en la comunidad, de los cuales, 220 corresponden a empresas individuales y 64 al desarrollo de las comunidades, que han dado lugar a la creación o protección de casi 800 empleos a nivel local.

MONTENEGRO

En 2014, Montenegro logró realizar avances adicionales en las negociaciones de adhesión. Durante el año, se abrieron diez nuevos capítulos, que elevaron a dieciséis el número de capítulos abiertos, dos de los cuales se han cerrado provisionalmente. La programación y la ejecución de la ayuda financiera otorgada a Montenegro por la UE durante 2014 tuvieron lugar en el contexto de las negociaciones de adhesión en curso y la transición hacia el marco del IAP II para el período financiero 2014-2020.

Por lo que se refiere a la programación del IAP, los esfuerzos realizados en 2014 se centraron en la finalización del documento de estrategia indicativo (DEI) relativo a Montenegro para el periodo 2014-2020 y en la preparación del Programa de Acción Anual de 2014. Además, se realizaron avances en la aplicación de un enfoque sectorial mediante la preparación de documentos de planificación para todos los sectores del IAP, así como mediante la puesta en marcha de acciones preparatorias para llevar a cabo intervenciones de apoyo presupuestario por sectores.

La ejecución de la ayuda financiera con cargo al IAP I prosiguió en 2014. Los programas relativos al componente I del IAP para el periodo 2007-2011 se han adjudicado en su totalidad, y los programas del IAP 2012-2013 están en vías de adjudicación. El componente II del IAP también mostró un elevado nivel de ejecución. A finales de 2014, había en curso 212 contratos celebrados en el marco del IAP por un valor de 86,5 millones de EUR.

En 2014, se asignó a Montenegro, a título indicativo, un importe de 39,6 millones de EUR. Los fondos asignados al Programa de Acción para 2014 ascienden a 35,7 millones de EUR, mientras que el resto de los fondos se ha destinado al Instrumento para la sociedad civil y el programa regional de vivienda.

En el transcurso de 2014, Montenegro realizó grandes progresos en lo que respecta a los preparativos para la gestión descentralizada. La delegación de la gestión de los componentes III y IV del IAP concluyó en abril y julio de 2014, respectivamente.

Experiencia positiva

El IAP 2008-2009 MARUBI: Un modelo de cooperación para la promoción del turismo (423 504 EUR)

El proyecto MARUBI tenía por objeto mejorar el desarrollo económico de la región transfronteriza de Shkodra-Ulcinj aprovechando su potencial turístico y poniendo de relieve su patrimonio cultural común y su belleza natural. Se trataba de examinar y clasificar las célebres fotografías de la familia MARUBI y trazar una ruta concreta que permitiera enlazar y valorizar el rico patrimonio histórico y artístico de la región, a fin de dotar a esta última de mayor atractivo para los turistas y visitantes. El proyecto ha dado lugar al «Sendero Marubi» y a una exposición itinerante permanente sobre la colección Marubi. Además, ha permitido reforzar las competencias de los operadores económicos y turísticos locales, desarrollar instrumentos para la promoción del turismo e integrar el patrimonio cultural de los Marubi en las redes locales y europeas.

El proyecto abarca/reúne todos los aspectos que definen las buenas prácticas en materia de cooperación transfronteriza, como por ejemplo, la asociación, el impacto, la conexión en red, la visibilidad y la sostenibilidad. Ha sido considerado particularmente innovador y eficiente, dotado de una excelente difusión y de buenas perspectivas de sostenibilidad. Las partes interesadas a escala transfronteriza han reconocido la extrema relevancia del proyecto en su

conjunto en términos de creación de perspectivas económicas y vida cultural en beneficio de las comunidades locales. Además, existen indicios de que las organizaciones de turismo locales y otras partes interesadas garantizarán la sostenibilidad de los resultados.

SERBIA

Tras conceder a este país la condición de candidato en 2013, se iniciaron las negociaciones para su adhesión a la UE en el marco de una Conferencia Intergubernamental celebrada en enero de 2014. En agosto, la Comisión adoptó el documento de estrategia indicativo relativo a Serbia para el período 2014-2020, a raíz de un amplio proceso de consulta a fin de identificar los sectores clave que obtendrán ayuda financiera de la UE en las perspectivas plurianuales. Paralelamente, se elaboró el programa del IAP de 2014, que fue adoptado en el mes de diciembre. Las autoridades serbias siguieron avanzando hacia la aplicación de un enfoque sectorial mediante la mejora de la coordinación sectorial a través de grupos de trabajo por sectores y del refuerzo de los marcos estratégicos sectoriales. Con el fin de mejorar la selección y preparación de la inversión en infraestructuras, las autoridades serbias adoptaron una metodología para el desarrollo de una cartera única de proyectos.

Serbia se vio gravemente afectada por las inundaciones de mayo de 2014. Se han asignado cantidades importantes para la recuperación y reconstrucción procedentes de la reasignación de programas anteriores y de una parte de la dotación del IAP de 2014 para Serbia.

En marzo de 2014, se atribuyeron a este país competencias para la gestión de los fondos de la UE, y en junio se firmó el Convenio de Financiación para la ejecución de esta parte de los fondos del IAP 2013 en régimen de gestión descentralizada. No obstante, la remodelación del Gobierno en el mes de julio provocó retrasos en la ejecución.

Experiencia positiva - Ayuda de la UE para paliar los efectos de las inundaciones en Serbia

En mayo de 2014, Serbia se vio afectada por unas inundaciones devastadoras que causaron al menos 50 víctimas mortales y unos daños estimados aproximadamente en 1700 millones de EUR. La Unión Europea, en un gesto de solidaridad sin precedentes, suministró ayuda inmediata a través del Mecanismo de Protección Civil de la UE. Un total de 16 Estados miembros de la UE ofrecieron ayuda material, como por ejemplo, barcos de motor, helicópteros, bombas y equipos de ayuda humanitaria, y desplegaron a más de 300 profesionales sobre el terreno. Se envió a Serbia a un equipo de protección civil de la UE a fin de contribuir a la coordinación de los esfuerzos de ayuda y colaborar en las operaciones de rescate. La UE también liberó ayuda humanitaria por valor de 1 millón de EUR en favor de los sectores más vulnerables de la población. Dichos fondos se utilizaron, entre otras cosas, para la distribución de ayuda alimentaria, el abastecimiento de agua potable, la prestación de servicios sanitarios y el saneamiento.

Mientras los equipos de protección civil de la UE operaban sobre el terreno, la Comisión Europea reasignó en un tiempo récord fondos del IAP por valor de 30 millones de EUR para un programa de ayuda de la UE destinado a paliar los efectos de las inundaciones. El programa se puso en marcha en julio de 2014 con el objetivo de contribuir a la reconstrucción de escuelas, guarderías, viviendas, así como a la rehabilitación de edificios públicos y carreteras en los 24 municipios más afectados. A través del programa, la UE aporta también subvenciones económicas a las pequeñas y medianas empresas, así como semillas y ganado a los agricultores que han padecido las inundaciones.

A finales del año, se habían construido 93 nuevas viviendas, reparado 685 viviendas dañadas, se habían concedido subvenciones a 200 pequeñas y medianas empresas para que reanudaran sus actividades con vistas a la generación de ingresos, se habían reconstruido 13 escuelas para más de 11 000 niños y estudiantes, se había suministrado semillas de trigo, abonos, plantones de frutales y piensos a 9 600 familias de agricultores; se habían reconstruido asimismo 11,5 km de carreteras utilizadas por más de 500 000 ciudadanos.

En diciembre, se aprobó la asignación de un paquete adicional de 72 millones de EUR para

apoyar la reconstrucción y los esfuerzos de recuperación a medio plazo, el desarrollo de capacidades a largo plazo, la prevención de las inundaciones y la protección frente a ellas y de gestión hidrológica.

TURQUÍA

Partiendo del nuevo instrumento financiero estratégico y orientado a los resultados para la ayuda de preadhesión, en agosto de 2014 se adoptó el documento de estrategia indicativo para Turquía relativo al período 2014-2020. Dicho documento proporciona un marco para la asistencia financiera de la UE a ese país en consonancia con las prioridades políticas establecidas en la política de ampliación.

Se adoptaron asimismo el primer programa de acción anual de 2014 y cuatro programas plurianuales sectoriales. Con objeto de concentrar la asistencia financiera del IAP II en un número limitado de prioridades fundamentales, el Programa de Acción Anual 2014 propuesto aborda principalmente la mejora de la democracia y la gobernanza, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales. Los programas anuales sectoriales tienen como finalidad contribuir al desarrollo socioeconómico de Turquía mediante el apoyo de inversiones en los ámbitos del medio ambiente y el cambio climático, el transporte, la competitividad, el empleo y la inclusión social. En diciembre de 2014 se adoptó el Programa de Desarrollo Rural en virtud del IAP II para los años 2014-2020. El presupuesto previsto para el periodo de 7 años es de 801 millones de EUR.

Prosiguió la aplicación de los programas en curso, lo que contribuyó al proceso de reforma y a la promoción de los derechos fundamentales mediante actividades tales como el apoyo de la mejora del sistema de justicia penal turco o el acompañamiento de un desarrollo de unas condiciones de escolarización adecuadas de los niños con necesidades especiales. El IAP también apoyó el desarrollo socioeconómico de Turquía y contribuyó a hacer frente a las disparidades regionales, haciendo especial hincapié en la ayuda a la región sudeste del país. El IAP ha sido también fundamental para fomentar la adaptación al acervo, proporcionando financiación en una amplia gama de ámbitos tales como la energía, el derecho de sociedades, la política empresarial e industrial, la agricultura y el desarrollo rural, las estadísticas, la ciencia y la investigación.

Además, el IAP está desempeñando un papel cada vez más importante a la hora de ayudar a Turquía a gestionar las consecuencias en su territorio de la crisis en países vecinos como Siria e Irak. Turquía ha acogido a más de 1,6 millones de sirios, y la UE, en reconocimiento de los formidables esfuerzos realizados por el país, ha estado barajando todas las posibilidades existentes para la concesión de ayuda suplementaria. En este contexto, a finales de 2014, se programó una nueva medida adicional en el marco del IAP (por un importe de 40 millones de EUR) en cooperación con las autoridades nacionales y las agencias de las Naciones Unidas a fin de ayudar a las autoridades nacionales a hacer frente al reto que supone la creciente afluencia de refugiados, que afecta gravemente al sistema de asilo y a la gestión de la migración de Turquía, así como a sus infraestructuras y servicios municipales.

Experiencia positiva — Interconexión energética

En diciembre de 2014, se completó con éxito un proyecto para apoyar la «Mejora de la Estructura y la Capacidad de la Corporación Turca de Transmisión Eléctrica (TEIAS)» (con una contribución de la UE de 1,8 millones de EUR). El proyecto tenía por objeto ayudar a este país en sus esfuerzos por garantizar la plena integración con la red de electricidad de la UE e impartir al personal de gestión, operativo y de mantenimiento cursos de formación sobre

seguridad en el trabajo y rendimiento. El Proyecto permitió conseguir mejoras tangibles que brindaron a los participantes en el mercado por ambas partes la oportunidad de llevar a cabo intercambios energéticos continuos e ininterrumpidos. Se trata de un proyecto único en tanto en cuanto ha contribuido a la integración física de Turquía a través de la interconexión con el sistema de Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Electricidad (ENTSO-E). En la actualidad, uno de los principales objetivos de un gestor de red de transporte, tanto en el mercado de electricidad turco como en el europeo, es mantener en funcionamiento las instalaciones todos y cada uno de los días del año sin interrupción.

NIVEL PLURINACIONAL

La cooperación regional prosiguió en el marco de foros regionales tales como la Comunidad de la Energía, la Zona Europea Central de Libre Comercio (CEFTA), el Observatorio de Transportes de Europa Sudoriental (SEETO) y la Escuela Regional de Administración Pública (ERAP). Además, en 2014 se intensificó en mayor medida el papel del Consejo de Cooperación Regional (CCR) en calidad de organismo de fomento de la integración regional. Este organismo siguió adelante en la aplicación de su estrategia para el periodo 2014-2016, desarrollada en torno a la Agenda de Europa Sudoriental de 2020 (SEE 2020).

El «Proceso de Berlín», puesto en marcha en la Cumbre celebrada en Berlín el 28 de agosto de 2014, y la Conferencia de los 6 Países de los Balcanes Occidentales, celebrada en Belgrado el 23 de octubre de 2014 y que dio lugar a la adopción de una Declaración conjunta, reflejan el compromiso político adquirido por los Balcanes Occidentales y sus vecinos más cercanos de lograr avances en el programa de conectividad y presentar resultados más tangibles en los próximos años.

De conformidad con las prioridades de la estrategia de ampliación, la asistencia financiera plurinacional a lo largo de 2014 apoyó los avances en el ámbito del Estado de Derecho, la reforma de la administración pública y la gobernanza económica.

Para apuntalar la recuperación económica en los Balcanes Occidentales, se aprobaron nuevos proyectos de infraestructuras dentro del Marco de Inversiones para los Balcanes Occidentales (MIBO), así como proyectos en el ámbito de la competitividad principalmente a través del Instrumento para el Desarrollo y la Innovación Empresariales EDIF en los Balcanes Occidentales y en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos y la formación.

Experiencias positivas

Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales (MIBO)

Contribución de la UE: 250 millones de EUR

Fecha de inicio: 2009 — en curso

Resultados: Preparación de proyectos de inversión financiables; Asistencia técnica, estudios de viabilidad, evaluaciones de impacto ambiental;

El Marco de Inversiones para los Balcanes Occidentales apoya el desarrollo socioeconómico y la adhesión a la UE en toda la región mediante el suministro de financiación y la prestación de asistencia técnica y de financiación para las inversiones estratégicas. Agrupa recursos procedentes del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP) con los de las instituciones financieras internacionales (IFI), los donantes bilaterales y los Gobiernos de los Balcanes Occidentales. Desde su puesta en marcha, el MIBO ha desarrollado una cartera de inversiones prioritarias estimada en aproximadamente 13 000 millones de EUR.

Instrumento para la Sociedad Civil

Contribución de la UE: 11,2 millones de EUR.

Fecha de inicio: Desde diciembre de 2012 hasta diciembre de 2014.

Resultados: un total de 172 organizaciones de la sociedad civil de los Balcanes Occidentales y Turquía y de Europa son integradas en 18 redes, financiadas con cargo al IAP. Las subvenciones en curso han dado algunos resultados que se recogen a continuación:

DATOS FINANCIEROS

IAP I

	Dotaciones	Desembolsos
Albania	537 017 522	288 139 323
Bosnia y Herzegovina	571 773 967	370 377 054
Croacia	818 568 685	460 314 577
Kosovo	685 782 927	486 699 110
Antigua República Yugoslava de Macedonia	542 844 358	273 049 040
Montenegro	211 489 565	143 423 580
Serbia	1 367 009 190	906 220 245
Turquía	4 427 864 616	2 578 261 545
Islandia	34 837 163	5 744 810
Programas regionales	1 357 355 546	1 051 332 151
Total	10 554 543 540	6 563 561 434
Desglose por DG		
NEAR	6 501 845 269	4 406 417 400
REGIO	2 532 823 587	1 358 299 165
EMPL	572 885 566	326 024 002
AGRI	946 989 118	472 820 867
	10 554 543 540	6 563 561 434

IAP II

	Dotaciones	Desembolsos
Albania	66 746 389	0
Bosnia y Herzegovina	73 581 834	0
Bosnia y Herzegovina - OAR	3 532 478	3 532 478
Kosovo	66 050 000	0
Antigua República Yugoslava de Macedonia	76 717 811	0
Montenegro	35 707 300	0
Serbia	187 090 000	0
Turquía	614 600 000	0
Multibeneficiarios	222 442 000	1 098 159
Total	1 346 467 812	4 630 637
Desglose por DG		
NEAR	1 272 467 812	4 630 637
AGRI	74 000 000	0

Asignaciones para el IAP I: Importes correspondientes a las decisiones de financiación adoptadas durante el periodo 2007-2013 (menos los fondos no utilizados restituidos al presupuesto de la UE).

Asignaciones para el IAP II: Importes correspondientes a las decisiones de financiación adoptadas en 2014.

Desembolsos: Los importes efectivamente pagados hasta el 31 de diciembre de 2014 por la Comisión Europea al contratista (en caso de gestión directa)/país beneficiario u organización internacional (en caso de gestión indirecta).

En el caso de Croacia, la anterior ayuda con cargo al IAP correspondiente a la DG REGIO y la DG EMPL (Componentes III y IV, y una parte del Componente II) está sujeta en la actualidad a la normativa relativa a los Fondos Estructurales, tal como se prevé en el Tratado de adhesión, y las cifras relativas a los importes pagados están actualizadas hasta la fecha en que el país se convirtió en un Estado miembro (1 de julio de 2013). La ayuda concedida en virtud de los demás componentes sigue financiándose con cargo al IAP y las cifras corresponden a los importes pagados hasta finales de 2014.