



Bruselas, 30.9.2014
COM(2014) 610 final

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

**Informe anual de 2013 sobre la ayuda financiera para la ampliación (IAP, PHARE,
CARDS, Instrumento de Preadhesión de Turquía, Mecanismo de Transición)**

{SWD(2014) 287 final}

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo general de la política de ampliación es aplicar el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, que ofrece la perspectiva de la adhesión a la UE a todos los países europeos que respeten los valores fundamentales de la UE y estén comprometidos con su promoción. La agenda de ampliación actual abarca los Balcanes Occidentales, Turquía e Islandia. En 2013, los países de la ampliación siguieron adelante en su camino hacia la Unión Europea. Se produjo una serie de hechos positivos en los países candidatos¹ y los países candidatos potenciales², incluidos progresos en las reformas relacionadas con la UE. El Gobierno de Islandia congeló en mayo de 2013 las negociaciones de adhesión, que solo reanudará si decide proseguir el camino de la adhesión a la UE.

Los objetivos de la política de la Comisión en el ámbito de la ampliación cuentan con el respaldo del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP)³. Dicho instrumento es el medio con el que la UE apoya las reformas para la adaptación a las normas de la UE y al acervo de los países de la ampliación, tanto a través de ayuda financiera como técnica. Los fondos del IAP refuerzan las capacidades de los países a lo largo del proceso de adhesión, lo que se traduce en desarrollos graduales y positivos en la región.

El IAP sustituirá a los instrumentos de preadhesión anteriores: PHARE, ISPA, SAPARD, Instrumento de Preadhesión de Turquía e Instrumento Financiero para los Balcanes Occidentales. Desde 2007, los países candidatos han recibido financiación de la UE y apoyo a través de este canal único.

El IAP consta de cinco componentes:

- o I (Ayuda a la transición y desarrollo institucional);
- o II (Cooperación transfronteriza);
- o III (Desarrollo regional);
- o IV (Desarrollo de recursos humanos);
- o V (Desarrollo Rural).

Los componentes I y II están bajo la responsabilidad de la Dirección General de Ampliación (DG ELARG) y están abiertos a todos los países beneficiarios. Los demás componentes, cuyo objetivo es la preparación de los beneficiarios para la ejecución de los Fondos Estructurales tras la adhesión a la UE, solo son accesibles a los países candidatos y se gestionan bajo la responsabilidad, respectivamente, de la Dirección General de Política Regional (DG REGIO),

¹ Croacia (hasta junio de 2013), Islandia, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia y Turquía.

² Albania, Bosnia y Herzegovina, y Kosovo*.

* Esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244 (99) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión de la CIJ sobre la declaración de independencia de Kosovo.

³ Reglamento (CE) nº 1085/2006 del Consejo por el que se establece un Instrumento de ayuda Preadhesión.

la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (DG EMPL) y la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI).

En cuanto a la ayuda de preadhesión, las asignaciones del IAP ascendieron a 11 500 millones EUR aproximadamente durante el período 2007-2013, de los cuales alrededor de 1 800 millones EUR para el año 2013. La ejecución del IAP se fue realizando a lo largo de 2013, y los últimos programas del IAP se aprobaron a finales de 2013.

El informe anual de 2013 es una ocasión para mirar hacia atrás a los logros y enseñanzas extraídas del IAP que puedan contribuir a la elaboración de la ayuda futura en el marco del nuevo IAP II para el período 2014-2020.

El presente informe se refiere brevemente al contexto político en el que se llevaron a cabo las actividades financiadas por la UE, tal y como se detalla en el conjunto de documentos sobre la ampliación⁴. Acto seguido, subraya los avances logrados en la mejora de la planificación estratégica, ofreciendo un panorama de la ejecución de los programas o de los proyectos, así como el actual proceso de programación y la mejora de la coordinación de los donantes. Se parte del análisis de experiencias anteriores, obtenido también a través de varias evaluaciones, a fin de extraer recomendaciones para seguir reforzando el impacto de los fondos del IAP después de 2014. En consonancia con la Estrategia de Ampliación 2013-2014 de la UE, se presta especial atención a un enfoque que aborde en primer lugar las cuestiones fundamentales.

A partir de 2014, el nuevo Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP II)⁵ sustituye a su predecesor. Las dotaciones previstas para el período 2014-2020 ascienden a 11 700 millones EUR. Teniendo en cuenta la experiencia adquirida en la planificación y ejecución en el anterior período de financiación, incluidas dos evaluaciones interinas y metaevaluaciones del IAP, la ayuda de preadhesión estará relacionada más estrechamente con las prioridades de la política de ampliación y se basará en un enfoque más estratégico y orientado a los resultados, centrándose en las principales reformas en los países de la ampliación.

2. PUNTOS DESTACADOS DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA EN 2013

a) Cooperación bilateral

Croacia

Desde el 1 de julio de 2013, Croacia es un Estado miembro de la UE. La adhesión de Croacia es un ejemplo del poder transformador y del efecto estabilizador del proceso de ampliación. Tras la firma del Tratado de Adhesión el 9 de diciembre de 2011, durante 2013, Croacia siguió aplicando medidas tendentes a aumentar su capacidad para asumir las obligaciones que conlleva la adhesión a la UE.

El Programa Nacional del componente I aprobado en 2012 abarcó dos ejercicios presupuestarios, a saber, la asignación del IPA 2012 para la ayuda a la transición y el

⁴ http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm

⁵ Reglamento (CE) nº 231/2014 por el que se establece un Instrumento de Ayuda Preadhesión.

desarrollo institucional y la asignación semestral para 2013. El importe total de los Programas Nacionales de 2012 y 2013 fue de 46,80 millones EUR.

Respecto al componente III, la ejecución del programa prosiguió en 2013. Tras la adhesión, los programas se revisaron, si bien manteniendo las mismas prioridades, en el marco de la política de cohesión cofinanciada por los Fondos Estructurales y de Inversión.

La ejecución de la ayuda financiera de la UE en 2012-2013 prestó apoyo adicional a la realización de las reformas y el desarrollo de capacidades en ámbitos cruciales de cara a la adhesión, a saber, el sistema judicial, los derechos fundamentales y la justicia, la libertad y la seguridad. También siguió respaldando la labor permanente de preparación de Croacia para la gestión y utilización de los fondos posteriores a la adhesión.

La finalidad del Programa Operativo de Desarrollo de Recursos Humanos plurianual en el marco del componente IV del IAP para el período 2007-2013 era respaldar a Croacia en la elaboración de políticas, así como en la preparación para la aplicación y gestión de la política de cohesión de la Unión, en particular en lo que respecta al Fondo Social Europeo. En línea con el Documento Indicativo de Planificación Plurianual, se centró en la lucha contra el desempleo a través de medidas específicas, en el fomento de la inclusión social y en la reducción de los obstáculos al empleo. Desde 2011, se viene poniendo cada vez más el acento en la mejora de la adaptabilidad de las empresas y los trabajadores. En 2012 se estableció una nueva prioridad destinada a las organizaciones de la sociedad civil y a la promoción del diálogo social.

Montenegro

Por lo que se refiere a Montenegro, se lograron avances en las negociaciones de adhesión. En junio de 2013, el país adoptó planes de acción globales para los capítulos 23 y 24. En diciembre de 2013 se abrieron cinco capítulos, incluidos los importantes capítulos 23 y 24 relacionados con el Estado de Derecho, con lo que el total de capítulos abiertos llegó a 7, de los cuales 2 se cerraron provisionalmente. Las reuniones dedicadas al examen analítico con Montenegro finalizaron en junio de 2013.

La programación y utilización de los fondos de ayuda de preadhesión para Montenegro durante 2013 se realizaron en el contexto de las negociaciones de adhesión en curso.

La dotación presupuestaria inicial del ejercicio 2013 ya se había programado al final de 2012. Del mismo modo, los programas operativos para el período 2012-2013 en el marco de los componentes III (22,24 millones EUR) y IV (5,58 millones EUR) se adoptaron al final de 2012. Sin embargo, durante 2013 se asignaron a Montenegro fondos adicionales, que se programaron en el segundo semestre de 2013 y adoptaron como enmiendas de los Programas Nacionales de 2012-2013, partes I y II.

Durante 2013, Montenegro realizó esfuerzos significativos en el proceso de delegación de competencias de gestión⁶ para la ejecución descentralizada de los fondos del IAP. Se llevaron

⁶ La ejecución de la cooperación financiera puede realizarse bien de manera centralizada (la Delegación de la UE se encarga de la preparación y el inicio de los expedientes de licitación, la contratación y los pagos), o bien de manera descentralizada, cuando se delegan responsabilidades de gestión en los países beneficiarios. La delegación de la gestión es la decisión por la cual, con arreglo al IAP I, la Comisión atribuye estas responsabilidades a las autoridades nacionales.

a cabo auditorías en lo que respecta a los componentes I y II del IAP, en paralelo con las realizadas para los componentes III y IV.

Los preparativos para el IAP II se pusieron en marcha con las autoridades de Montenegro y cobraron impulso en el segundo semestre de 2013, centrándose en la introducción del enfoque sectorial y el comienzo de los preparativos para el Documento de Estrategia de Montenegro. Al mismo tiempo, al igual que los demás beneficiarios, el país contribuyó al Documento de Estrategia Plurinacional para el IAP II, así como, al igual que los demás países de los Balcanes Occidentales, a la finalización de la Estrategia 2020 para Europa Sudoriental.

Serbia

La Decisión del Consejo Europeo en junio de 2013 de abrir negociaciones de adhesión con Serbia dio curso al acuerdo histórico alcanzado entre Serbia y Kosovo en abril de 2013 en el marco del diálogo facilitado por la UE. Más adelante, en diciembre de 2013, el Consejo adoptó el marco de las negociaciones de adhesión y fijó la fecha de la primera conferencia intergubernamental, que se celebró en enero de 2014.

El Programa Anual de 2013 del IAP se adoptó en diciembre de 2013, y durante este año se ha ido preparando activamente el IAP II (proyecto de documento de estrategia nacional indicativo) y el sistema de ejecución descentralizada (delegación de las competencias de gestión para los componentes I y II del IAP). La decisión al respecto se adoptó en marzo de 2014.

En 2013, se contrataron 89 millones EUR procedentes de los programas nacionales del IAP, componente I, y 1,7 millones EUR del componente II (cooperación transfronteriza). Otros 4,4 millones EUR se contrataron con cargo a otros presupuestos [entre ellos, la sociedad civil (1,97 millones EUR) y el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, IEDDH (1 millón EUR)], con lo que se llegó a un total de alrededor de 95 millones EUR.

La asunción de responsabilidades de los organismos nacionales en el proceso de programación del IAP siguió mejorando, especialmente en lo que respecta a la coordinación de los donantes. El ejercicio de programación se benefició de las lecciones aprendidas cuando se desarrolló el enfoque sectorial en 2013.

Antigua República Yugoslava de Macedonia

En octubre de 2013, por quinto año consecutivo, la Comisión recomendó la apertura de negociaciones de adhesión con la antigua República Yugoslava de Macedonia. El Consejo todavía no ha tomado una decisión sobre la propuesta de la Comisión. El Diálogo de Adhesión de Alto Nivel, puesto en marcha en marzo de 2012, ha seguido guiando la labor relativa a las prioridades clave de reforma para la adhesión a la UE, respetando los procedimientos normales de preadhesión. Dado el elevado nivel de adaptación al acervo, las tareas se centran en la aplicación de las estrategias y la legislación ya existentes y en el aumento de la capacidad administrativa conexas.

La gestión de los fondos del IAP con el sistema de ejecución descentralizada siguió planteando dificultades a las autoridades nacionales a lo largo de 2013, debido a la falta de personal y la insuficiente capacidad de gestión en instituciones clave. Gracias a la actuación concertada de las autoridades nacionales y de la Comisión, la pérdida de fondos en el marco

del componente I se redujo a 3,3 millones EUR, siendo la pérdida potencial de unos 15 millones EUR.

Tras la finalización de la programación y revisión de todos los programas en el marco de los diversos componentes del IAP en 2012, el año 2013 se dedicó a la preparación del Documento de Estrategia Indicativo de 2014-2020 del IAP II.

Albania

En 2013, la Comisión recomendó que se concediera a Albania el estatuto de país candidato, a condición de que siguiera luchando contra la delincuencia organizada y la corrupción. El estatuto de candidato fue concedido en junio de 2014.

Durante 2013, la ayuda financiera de la UE desempeñó un papel estratégico en el país, con la movilización de unos 96 millones EUR para los componentes I y II, con el fin de reforzar la capacidad administrativa de una serie de instituciones y fomentar el desarrollo social, medioambiental y económico.

La importancia dada por la estrategia de ampliación a los ámbitos del sistema judicial y los derechos fundamentales (capítulo 23) y de la justicia, la libertad y la seguridad (capítulo 24) centró más la labor del Gobierno albanés en la mejora del Estado de Derecho a través de logros concretos. En efecto, la realización positiva de los proyectos en el ámbito del sistema judicial y la lucha contra la delincuencia organizada demuestra que el país puede lograr resultados en cuanto a la mejora de la eficacia del sistema judicial y al aumento de la capacidad operativa de las fuerzas y cuerpos de seguridad, en la medida en que estos esfuerzos son apoyados por una clara voluntad política para avanzar en el programa de reforma.

No obstante, hay dificultades de ejecución de los proyectos de infraestructura, debido, fundamentalmente, a una falta de coordinación entre los ministerios correspondientes y entre las instituciones nacionales y locales, y a la falta de fondos nacionales para sufragar los costes de mantenimiento y explotación, lo que afecta a la continuidad a largo plazo de los proyectos.

Albania ha finalizado los preparativos para la gestión descentralizada de los fondos del IAP en el marco del componente I. Por consiguiente, parte del Programa Nacional de 2013 del IAP se llevará a cabo con arreglo a ese nuevo modo de gestión. Se espera que el Gobierno garantice la estabilidad por lo que se refiere a los puestos de los funcionarios públicos formados para la gestión de los fondos del IAP y siga reforzando su formación. En caso contrario, la ejecución de los proyectos del IAP 2013 puede adolecer de falta de conocimientos sobre las normas y los procedimientos de contratación pública aplicables a los fondos de la UE. El año 2013 se dedicó a la preparación del Documento de Estrategia Indicativo de 2014-2020 del IAP II.

Bosnia y Herzegovina

En lo que se refiere a Bosnia y Herzegovina, la Comisión llegó a la conclusión de que el país se halla en una situación de punto muerto en el proceso de integración europea, y ello debido a que no había respetado dos compromisos clave: la aplicación de la sentencia del Tribunal

Europeo de Derechos Humanos en el asunto Sejdić-Finci⁷ y el establecimiento de un mecanismo de coordinación eficiente y eficaz que permita al país hablar con una sola voz e interactuar correctamente con la UE.

En su informe de situación de 2013⁸, la Comisión señaló que cada vez se hace más difícil justificar la puesta a disposición de fondos de preadhesión para los países cuyos representantes políticos no están dispuestos a llegar al consenso necesario para avanzar en el camino de la preadhesión. La Comisión consideró que en esa situación había un gran riesgo de que la ayuda de preadhesión no diera los resultados esperados.

Esta situación de estancamiento en el proceso de adhesión afectó a la programación y la ejecución de la ayuda del IAP. En particular, en vista de la falta de un mecanismo de coordinación de la UE y de la creciente politización de la ejecución del IAP, la Comisión decidió suspender varios proyectos IAP en el transcurso de 2013 y, en última instancia, anuló dos proyectos en el sector de la agricultura y el desarrollo rural, ya que no ya no se podía garantizar un uso eficiente del dinero de los contribuyentes de la UE.

Por consiguiente, la Comisión redujo el presupuesto de la asignación de 2013 del IAP (que ascendía a unos 109 millones EUR según el último MFIP⁹ aprobado) a 64 millones EUR, así como también su alcance, y concentró la ayuda en proyectos que benefician directamente a los ciudadanos, en particular en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior y en el ámbito social.

La ausencia de un mecanismo de coordinación de la UE y de estrategias sectoriales de ámbito nacional en la mayoría de los campos pertinentes para la ayuda del IAP afectó también a la preparación del IAP II. La Comisión decidió no empezar los preparativos hasta que hubiera una coordinación efectiva. Los preparativos para el IPA II no se reanudaron en 2013.

Kosovo

En junio de 2013, el Consejo autorizó la apertura de negociaciones para la celebración de un Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA) con Kosovo, que comenzaron oficialmente en octubre de 2013.

En 2013, la ejecución de la ayuda de la UE superó sus objetivos financieros, tanto en términos de contratos como de pagos. El Programa Anual de 2013 se adoptó en enero de 2013, con una asignación de 65,86 millones EUR. Tras el primer acuerdo sobre la normalización de las relaciones entre Serbia y Kosovo el 19 de abril de 2013, se reservó una asignación adicional para Kosovo con recursos asignados inicialmente a otros países, y en diciembre de 2013 se elaboró y aprobó un programa específico con una dotación de 38,5 millones EUR.

La participación de Kosovo en los programas del componente II (cooperación transfronteriza) progresó de forma satisfactoria en 2013. Los convenios de financiación para 2012 se firmaron para los tres programas de cooperación transfronteriza (con Albania, la Antigua República

⁷ De conformidad con la sentencia, Bosnia y Herzegovina debe garantizar el derecho a ser elegido para la Presidencia colectiva y para la Cámara de los Pueblos de la Asamblea Parlamentaria a todos los ciudadanos, independientemente de su origen étnico.

⁸ COM(2013) 700.

⁹ COM(2012) 581 final.

Yugoslava de Macedonia y Montenegro, respectivamente). Se puso en marcha la primera convocatoria de propuestas con la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

Durante 2013, se preparó el Documento de Estrategia Indicativo de 2014-2020. Como parte de un proceso inclusivo, las autoridades de Kosovo, la sociedad civil y los miembros de la comunidad internacional activos en Kosovo fueron consultados y contribuyeron al proyecto de texto. En mayo, julio y noviembre de 2013, el Gobierno y la Oficina de la UE organizaron reuniones con los representantes de la sociedad civil para consultarles sobre la ayuda del IAP a la sociedad civil durante el período 2014-2020. En las reuniones hubo un amplio debate sobre los objetivos y las acciones que debían incluirse en el Documento de Estrategia.

Turquía

El Programa Positivo ha aportado un dinamismo nuevo a las relaciones UE-Turquía. El proceso cobró un nuevo impulso con la apertura de un nuevo capítulo (22, política regional). En diciembre de 2013, el acuerdo de readmisión entre la UE y Turquía fue firmado, y se inició el diálogo sobre la liberalización de visados.

A raíz de las alegaciones de corrupción al final de 2013, que implicaban a una serie de personalidades de alto nivel, incluidos miembros del Gobierno y de sus familias, la dura respuesta del Gobierno, en forma de cambios de puestos en la administración y modificaciones legislativas, hizo que la UE se viera ante nuevos homólogos en ámbitos importantes para la cooperación financiera, como el Estado de Derecho.

A pesar de las turbulencias políticas, el impacto sobre el proceso de programación se mantuvo bajo control y la labor sobre el nuevo Documento Estrategia prosiguió según lo previsto en el marco financiero plurianual de 2014-2020, en estrecha cooperación con el Ministerio de Asuntos Europeos y el Ministerio de Desarrollo. En cuanto a la gestión de la ayuda financiera en curso por parte de las autoridades nacionales turcas en régimen de gestión descentralizada, se delegaron las competencias de gestión del componente V del IAP (agricultura y desarrollo rural) 22 provincias más de toda Turquía, con lo que el número de agencias acreditadas en el país aumentó a 42.

No obstante, en lo que respecta a la ejecución de los programas en el marco del IAP, se han experimentado retrasos persistentes, debido, entre otras cosas, a la capacidad insuficiente de algunas estructuras operativas y de los beneficiarios finales.

Islandia

El Gobierno de Islandia anunció su decisión de dejar en suspenso las negociaciones de adhesión el 22 de mayo de 2013. Hasta ese momento, se habían realizado progresos sustanciales en las negociaciones: se habían abierto 27 capítulos y se habían cerrado provisionalmente 11. En consecuencia, la Comisión dejó de contraer nuevos compromisos en el marco del IAP y empezó a retirarse gradualmente de los proyectos en curso del IAP. De acuerdo con el Gobierno, también se suspendió todo el trabajo preparatorio sobre el IAP II.

b) Cooperación regional

La cooperación regional se ha mantenido en foros regionales, como la Comunidad de la Energía, la Zona Europea Común de Aviación, el Acuerdo Centroeuropeo de Libre Comercio (ACELC) y la Escuela Regional de Administración Pública (ERAP).

De conformidad con las prioridades de la estrategia de ampliación, la ayuda financiera multibeneficiarios a lo largo de 2013 contribuyó a los avances en los ámbitos del Estado de Derecho, la cooperación regional en materia de justicia penal, la reforma de la administración pública, las estadísticas y la creación de redes de organizaciones de la sociedad civil.

En el ámbito de la cooperación regional y la reconciliación, el compromiso renovado respecto al proceso de Sarajevo quedó confirmado mediante la puesta en marcha del Programa Regional de Vivienda (los proyectos de vivienda aprobados ascendieron a 60 millones EUR en 2013, con una contribución total de la UE al Fondo de 84 millones EUR).

Para apoyar la recuperación económica en los Balcanes Occidentales, se aprobaron en el marco del Marco de Inversiones de los Balcanes Occidentales nuevas inversiones en infraestructuras y apoyo al desarrollo del sector privado, así como proyectos en materia de competitividad y desarrollo y formación de recursos humanos.

Si bien la mayor parte de la ayuda del IAP a los beneficiarios se prestó a través de los programas nacionales, alrededor del 9 % de los fondos disponibles se asignaron mediante los programas multibeneficiarios para complementar los nacionales y fortalecer las relaciones multilaterales en los Balcanes Occidentales y Turquía en las áreas identificadas como cruciales para la integración europea y la estabilidad de la región.

Los ámbitos de intervención solo se abordaron a través de la ayuda multibeneficiarios cuando existía una necesidad clara de cooperación regional o acción horizontal, por ejemplo, al ocuparse de problemas transfronterizos, aumentar la eficiencia mediante enfoques armonizados, potenciar el efecto de impulso de los instrumentos existentes o facilitar las redes de expertos. En el período de 2011-2013, la asignación indicativa disponible para la ayuda multibeneficiarios ascendió a 526 millones EUR en el caso del componente I.

A lo largo de 2013, **TAIEX, la Oficina de Asistencia Técnica e Intercambio de Información**, continuó prestando asistencia específica. En total, se organizaron en todos los países beneficiarios 2 118 actos y trabajos, lo que representa la cifra más alta registrada hasta la fecha. TAIEX (incluidos los actos plurinacionales) experimentó un notable incremento del 15 % respecto a 2012. Ese logro cuantitativo fue acompañado por un fuerte ajuste de TAIEX al principal impulso de la política de ampliación y las prioridades de la ayuda. Así puede observarse, por ejemplo, en el número cada vez más elevado de actos en beneficio de Croacia en el período previo a la adhesión y justo después de la misma (180 actos, un aumento del 34 % en comparación con 2012); el mayor número de actos hasta la fecha en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior (556 actos, un aumento del 17 % en comparación con 2012); y el apoyo a Montenegro en el proceso de examen analítico y el seguimiento.

En el plan de evaluación de 2013 de la DG de Ampliación se ha previsto una evaluación del instrumento.

3. EXPERIENCIA ADQUIRIDA CON LA AYUDA ANTERIOR

Sobre la base del principio de una formulación de políticas basada en pruebas, la Comisión evalúa constantemente su ayuda con el fin de recabar las enseñanzas de las experiencias anteriores, que se utilizarán en el futuro en la elaboración de políticas y diseño de la ayuda. Entre las evaluaciones finalizadas en 2013, dos de ellas fueron especialmente pertinentes para la preparación de la futura ayuda del IAP:

- a) La evaluación temática sobre **el Estado de Derecho, la reforma del sistema judicial y la lucha contra la delincuencia organizada en los Balcanes Occidentales**¹⁰ confirmó la importancia de centrarse en ese tema y destacó el hecho de que la UE ha contribuido considerablemente a la mejora de los marcos institucionales y organizativos básicos en este ámbito en toda la región. También se reconoció que los marcos jurídicos e institucionales se establecieron como resultado de la ayuda de la UE.

La reestructuración de los grandes marcos institucionales ha sido el resultado más importante y duradero. Se han aprobado más, y más apropiados, actos legislativos, y, en algunos casos, ha cambiado toda la filosofía subyacente al sistema jurídico, pasando a regirse por el principio de separación de poderes y el reconocimiento de la importancia de la independencia, la eficacia y la calidad de la justicia. No obstante, la mejora de la eficacia de los programas depende también de una voluntad política más fuerte, de una mayor asunción local de responsabilidades en cuanto a los programas y de las capacidades administrativas locales. También se subrayó la necesidad de asignar unas prioridades claras y una mayor financiación en este ámbito.

Estas conclusiones se han asumido tanto en la estrategia de ampliación de 2013, con un énfasis claro en el principio de abordar primero las cuestiones fundamentales, como en la programación del IAP II.

- b) Las conclusiones generales de la **segunda evaluación intermedia**¹¹ del IAP ponen de relieve que los resultados conseguidos son, en general, buenos, especialmente en aquellos países que operan en régimen de gestión centralizada. Sin embargo, la plasmación del producto obtenido en los proyectos en resultados y efectos no ha sido tan buena como se esperaba. La ayuda ha sido bastante efectiva y se ha utilizado mejor cuando se ha dedicado a la adaptación al acervo de la UE, ya que con ello se consigue una estructura institucional aceptada políticamente y también motivación.

El IAP ha sido un útil facilitador del cambio, y se reconoció que debe ir acompañado por un proceso político claro para generar resultados sostenibles de forma que se asegure un progreso constante en el proceso de adhesión. Los plazos son un factor clave a la hora de garantizar la asunción de responsabilidades, y la programación plurianual puede hacer mucho al respecto.

¹⁰http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2013_final_main_report_lot_3.pdf

¹¹

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2013/ipa_interim_meta_evaluation_report.pdf

Con respecto a la eficiencia, globalmente el IPA se contrató y ejecutó en consonancia con las expectativas previstas y utilizando los mecanismos adecuados. Sin embargo, según la evaluación, la ejecución de proyectos no es bastante flexible y es necesaria una mayor flexibilidad al aplicarlos a gran escala, especialmente para desplegar la ayuda más rápidamente. Lleva tiempo mejorar la capacidad de gestión de los beneficiarios después de que se hayan delegado las competencias de gestión a las estructuras de contratación nacionales, lo que significa que es necesario mejorar la asunción de responsabilidades.

4. CUESTIONES FUNDAMENTALES

Las lecciones aprendidas de la ayuda de preadhesión anterior y la evolución general del proceso de ampliación también han quedado reflejadas en la estrategia de ampliación 2013-2014¹². Los países de la ampliación se hallan ante una serie de retos en ámbitos clave que son cruciales para su éxito en el camino hacia la adhesión a la UE: la gobernanza económica y la competitividad; el Estado de Derecho; el funcionamiento de las instituciones garantes de la democracia; los derechos fundamentales y, en el caso de los Balcanes Occidentales, la superación del legado del pasado. En su estrategia de ampliación de 2013-2014¹³, publicada en octubre de 2013, la Comisión resumió su planteamiento en estos ámbitos, que busca centrarse en estas cuestiones fundamentales. Las cinco cuestiones fundamentales, que se exponen a continuación, están estrechamente relacionadas con los criterios de Copenhague y las condiciones del Proceso de Estabilización y Asociación.

El **Estado de Derecho** sigue siendo una prioridad para la Unión Europea y se encuentra en el centro del proceso de adhesión, ya que constituye un pilar fundamental de los criterios políticos de Copenhague. La Comisión seguirá aplicando el nuevo enfoque en las negociaciones de adhesión, en los capítulos 23 (sistema judicial y derechos fundamentales) y 24 (justicia, libertad y seguridad), dando prioridad al Estado de Derecho a través de diálogos específicos con los países de la ampliación y reforzando el apoyo a las reformas relacionadas con el Estado de Derecho a través del IAP II. Se desarrollarán estrategias sectoriales, con especial atención al desarrollo de una judicatura independiente, eficaz y profesional y al apoyo al desarrollo de un historial de aplicación en el ámbito de la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción.

La **estabilidad y el buen funcionamiento de las instituciones democráticas** son también parte de los criterios políticos de Copenhague. Se espera que los países candidatos a la adhesión den prioridad a la transparencia, la responsabilidad y la eficacia de las instituciones y las administraciones públicas. En colaboración con otras organizaciones internacionales, la Comisión apoyará con el IAP las reformas electorales y parlamentarias, seguirá promoviendo la cooperación interparlamentaria, dará prioridad a la reforma de la administración pública, prestando especial atención a la transparencia, la despolitización y los procesos de contratación basados en el mérito, y apoyará el desarrollo de una sociedad civil activa a través del desarrollo de capacidades.

¹² COM(2013) 700 final.

¹³ COM(2013) 700.

En lo que se refiere a los **derechos fundamentales**, la Comisión concede especial importancia a la libertad de expresión y a la protección de las minorías (incluida la población romaní), así como de las personas LGTBI (lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales). Aborda estas cuestiones en su diálogo periódico con los países de la ampliación y en el marco de las negociaciones de adhesión. A través del IAP II, la Comisión establecerá una visión a largo plazo de la ayuda financiera de la UE en favor de la libertad de expresión y potenciará la cooperación estratégica con las partes interesadas externas sobre la población romaní y las personas LGTBI, entre otras cosas mediante un aumento de la financiación, sobre la base de las mejores prácticas.

La Comisión ha propuesto un nuevo enfoque para ayudar a los países de la ampliación a cumplir los **criterios económicos** de Copenhague. Se invita a los países a reforzar su política económica y su gobernanza a través de la preparación de los programas nacionales de reforma económica anuales y, cada dos años, de los programas de competitividad y crecimiento. El objetivo es proporcionar una orientación más clara sobre las reformas necesarias para lograr progresos en el cumplimiento de los criterios económicos. A través del IAP II, la Comisión apoyará el proceso de adhesión, garantizando las reformas en el ámbito de la gobernanza económica, la competitividad y el crecimiento. Se dará prioridad a los sectores del transporte y la energía, que son de importancia clave para aumentar la competitividad.

La reconciliación, las buenas relaciones de vecindad y la cooperación regional son fundamentales para la estabilidad en los Balcanes Occidentales. Muchos problemas bilaterales siguen sin estar resueltos en la región, incluidas las cuestiones relativas a las minorías y las resultantes de la desmembración de la antigua Yugoslavia, como la demarcación de las fronteras. Los conflictos interétnicos y de estatuto continúan obstaculizando el funcionamiento de las instituciones y socavando el proceso de reforma. La Comisión anima a continuar los esfuerzos dirigidos a resolver litigios bilaterales y a superar el legado del pasado. En el marco del IAP II, la Comisión seguirá apoyando las iniciativas regionales, como el Consejo de Cooperación Regional, e iniciativas destinadas a combatir los problemas heredados de la guerra [Proceso de Sarajevo, Red de fiscales para los crímenes de guerra, Proceso de la verdad y la reconciliación (RECOM)]. También se fomentará la cooperación en los campos de la educación, la ciencia, la cultura, los medios de comunicación, la juventud y el deporte.

5. UNA PRESTACIÓN DE LA AYUDA MÁS EFICIENTE Y EFECTIVA

Nuevo instrumento de preadhesión para 2014-2020

Durante 2013 prosiguieron las conversaciones y negociaciones con el Parlamento y el Consejo sobre la propuesta de Reglamento del IAP II. Las negociaciones se llevaron a cabo junto con los debates relativos a cuatro otros instrumentos externos y al Reglamento de ejecución común. El Parlamento Europeo respaldó un acuerdo político sobre los seis Reglamentos el 5 de diciembre de 2013. El Reglamento del IAP II¹⁴, adoptado el 11 de marzo de 2014, introduce nuevos elementos respecto a su predecesor:

¹⁴ Reglamento (CE) nº 231/2014 por el que se establece un Instrumento de Ayuda Preadhesión.

- El IAP II establece un nuevo marco para el suministro de ayuda de preadhesión en el marco financiero plurianual 2014-2020. Se ofrecerá ayuda financiera a los países candidatos y a los países candidatos potenciales, independientemente de su situación.
- Introduce un refuerzo del vínculo entre la ayuda financiera y la agenda política, así como una mayor asunción de responsabilidades por parte de los beneficiarios.
- Una estrategia nacional global abarcará todos los ámbitos de ayuda para el período de siete años, con una revisión intermedia en 2017: reforma de la preparación para la adhesión a la Unión y desarrollo institucional y de capacidades relacionado; desarrollo socioeconómico y regional, empleo, políticas sociales, educación, fomento de la igualdad de género y desarrollo de los recursos humanos, desarrollo agrícola y rural, y cooperación regional y territorial.
- El IAP II introduce una evolución hacia una lógica de la financiación de estrategias políticas en lugar de proyectos individuales (enfoque sectorial), sobre la base de las estrategias sectoriales pertinentes preparadas por los beneficiarios. Habrá una transición progresiva hacia la gestión indirecta de los fondos por parte de los beneficiarios.
- La ayuda de preadhesión se prestará de forma más sistemática, con un enfoque en los resultados y el seguimiento de la ayuda. Se introduce un elemento que primará la obtención de resultados.
- El IAP II fomenta un mayor papel de la sociedad civil en los programas ejecutados a través de organismos públicos y también como beneficiarios directos de la ayuda de la UE.

La transición gradual hacia un enfoque sectorial tiene por objeto mejorar el logro de resultados, el impacto y el valor añadido de la ayuda. Estos principios se han convertido en un elemento clave para todos los nuevos instrumentos de acción exterior para el período de 2014-2020.

El paso a un enfoque sectorial es especialmente adecuado en un momento en que las restricciones presupuestarias ante las que se hallan los Estados miembros y las instituciones financieras internacionales hacen necesaria una ayuda de preadhesión todavía más eficiente y sostenible. Un enfoque estratégico de la programación basado en las necesidades y puntos fuertes de los países contribuirá a un proceso de preadhesión más efectivo y centrado en los resultados. Por otra parte, dado que el enfoque sectorial se basa en estrategias nacionales, tal enfoque maximiza el potencial de complementariedad y el efecto multiplicador entre los diferentes modos de apoyo y contribuye a racionalizar el apoyo con un reparto adecuado del trabajo, garantizando al mismo tiempo una mayor implicación de las autoridades nacionales en los programas.

Mientras tanto, durante 2013 la Comisión ultimó una serie de directrices sobre la aplicación de un enfoque sectorial a la ayuda de preadhesión, con el fin de contribuir a la programación del IAP II. En el marco de la aplicación del enfoque sectorial, la Comisión ha previsto también el uso del apoyo presupuestario sectorial, con el fin de apoyar la realización de las estrategias nacionales que incluyan un marco de resultados pertinentes y acordado, en la medida en que se apliquen determinadas condiciones esenciales (existencia de una estrategia, un marco macroeconómico estable y un sistema adecuado de gestión de las finanzas públicas). También se han elaborado directrices específicas a tal efecto.

Paralelamente, durante 2013 la Comisión preparó el Reglamento de Ejecución del IAP II¹⁵ y los documentos de planificación estratégica (documentos de estrategia), con el fin de completar el marco jurídico para la programación y el suministro de fondos del IAP II. La Comisión gestionó asimismo grupos de trabajo internos que se ocupan de distintas dimensiones de las modalidades de aplicación del nuevo instrumento, incluida la preparación de directrices internas sobre la programación y el apoyo presupuestario sectorial.

b) Cooperación con la comunidad de donantes en materia de eficacia de la ayuda

En 2013, la Comisión prosiguió con el programa de coordinación de los donantes, incluida la labor de maximización de la eficacia y transparencia de la ayuda, de acuerdo con los compromisos contraídos en el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda celebrado en Busan en noviembre de 2011, en el que la Comisión reconoció la importancia de que haya unos principios compartidos, como la asunción de las prioridades, la importancia de los resultados, la transparencia y la responsabilidad. Por lo tanto, la Comisión se ha puesto a trabajar para garantizar que esos principios sean los principios clave en que se basará la ayuda prestada a través del IAP II.

En este contexto y en el transcurso de 2013, la Comisión tomó otras medidas para garantizar la adaptación de la financiación, en el marco del Instrumento de Preadhesión, a las normas internacionales en materia de transparencia de la ayuda, tal y como lo ha establecido la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI). De acuerdo con los compromisos formulados en Busan, se puso a disposición del público información pertinente sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a partir de septiembre de 2013 en un formato normalizado legible automáticamente. Mediante la publicación de conjuntos de datos con información a nivel de organización y actividad y sobre los gastos actuales y futuros (se puede consultar la información en el sitio web del registro de la IATI), la Comisión facilitará información completa, prospectiva y a su debido tiempo sobre los recursos suministrados a través de la cooperación al desarrollo. Se espera que se sigan realizando progresos en 2014, con el objetivo de conformarse plenamente a la norma común a partir de diciembre de 2015, así como al compromiso de Busan. Ya en 2013, la DG de Ampliación mejoró su clasificación en términos de transparencia de la ayuda del puesto 43 en 2012 al 17 (de un total de 67 agencias que habían facilitado información).

Existe una coordinación interna de los procesos de programación con el fin de que la ayuda de preadhesión esté en consonancia con las distintas iniciativas de la Comisión, de los Estados miembros, de las instituciones financieras internacionales y de la comunidad internacional de donantes destinadas a mejorar la coordinación de los donantes y la eficacia de la ayuda y lograr los resultados previstos. A este respecto, la Comisión ha garantizado asimismo que la coordinación de la ayuda entre los donantes internacionales y los Estados miembros esté incluida en el marco jurídico del nuevo instrumento de ayuda financiera. En 2013 se puso en marcha un estudio específico de la economía política de la ayuda de los donantes en los Balcanes Occidentales y en Turquía.

¹⁵ Reglamento (CE) nº 231/2014 por el que se establece un Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP II).

6. CONCLUSIONES

En 2013 se avanzó considerablemente para conseguir que la ayuda a los países de la ampliación fuera más estratégica y orientada a las necesidades como parte integrante de la visión estratégica de la ampliación. Momentos significativos de los procesos de adhesión a los que ha contribuido la ayuda financiera son:

- la adhesión de Croacia;
- el acuerdo entre Serbia y Kosovo de abril de 2013;
- la apertura de negociaciones con Serbia;
- el inicio de las negociaciones para la celebración de un Acuerdo de Estabilización y Asociación con Kosovo;
- la apertura de un nuevo capítulo de las negociaciones con Turquía después de tres años y la firma del Acuerdo de Readmisión con ese país;
- la apertura de seis capítulos de las negociaciones con Montenegro durante 2013, incluidos los importantes capítulos 23 y 24 relacionados con el Estado de Derecho sobre la base de planes de acción globales;
- un adecuado proceso electoral y la propuesta de la Comisión de conceder el estatuto de país candidato a Albania.

Por otra parte, la preparación de los documentos de estrategia indicativos y los trabajos sobre el Reglamento del IAP y su Reglamento de Ejecución representaron importantes avances en el marco de la puesta en marcha del nuevo instrumento en 2014. Los trabajos futuros se inspirarán claramente en las lecciones aprendidas y los mensajes contenidos en el último informe de situación, con una atención prioritaria a las «cuestiones fundamentales», de manera que se reflejen también plenamente en el marco de la cooperación financiera.

Situación de la ejecución de la asistencia financiera del IPA por país a 31 de diciembre de 2013 respecto al total de los fondos comprometidos (2007–2013):

En los siguientes cuadros figura el importe de todas las asignaciones del IAP entre 2007 y 2013 en millones EUR por beneficiario (países candidatos y países candidatos potenciales) y componente.

Situación a 31 de diciembre de 2013 del componente I del IAP gestionado por la DG de Ampliación (en EUR):

IAP I	Asignado	Contratado	Pagado	Porcentaje contratado	Porcentaje pagado
Albania	512 037 790	340 129 252	208 188 304	66,43 %	40,66 %
Bosnia y Herzegovina	516 518 116	340 463 959	235 929 768	65,92 %	45,68 %
Croacia	254 165 147	241 139 563	167 873 568	94,88 %	66,05 %
Antigua República Yugoslava de Macedonia	248 191 651	134 902 876	94 954 199	54,35 %	38,26 %
Islandia	34 837 163	10 033 958	3 620 572	28,80 %	10,39 %
Kosovo	644 160 000	488 139 427	364 426 588	75,78 %	56,57 %
Montenegro	165 170 940	122 489 195	106 817 828	74,16 %	64,67 %
Serbia	1 207 777 326	851 440 943	655 964 421	70,50 %	54,31 %
Turquía	1 578 268 393	1 329 654 221	900 975 608	84,25 %	57,09 %
Total	5 161 126 525	3 858 393 393	2 738 750 858	74,76 %	53,06 %

Situación a 31 de diciembre de 2013 del componente II del IAP gestionado por la DG de Ampliación (en EUR):

Programas IAP - ELARG - Cooperación transfronteriza	Asignado	Comprometido	Pagado	Porcentaje comprometido	Porcentaje pagado
Albania	24 979 732	11 099 526	7 840 783	44,43 %	31,39 %
Bosnia y Herzegovina	17 719 302	10 877 769	8 300 350	61,39 %	46,84 %
Croacia	17 519 302	17 519 302	10 799 612	100,00 %	61,64 %
Antigua República Yugoslava de Macedonia	19 874 862	10 614 415	7 352 918	53,41 %	37,00 %
Kosovo	6 600 000	346 675	194 733	5,25 %	2,95 %
Montenegro	21 243 162	13 143 751	9 794 425	61,87 %	46,11 %
Serbia	21 567 024	13 640 539	11 192 170	63,25 %	51,89 %
Turquía	6 932 999	6 932 999	3 907 133	100,00 %	56,36 %
Total	136 436 383	84 174 976	59 382 124	61,70 %	43,52 %

Situación a 31 de diciembre de 2013 del componente II del IAP, ejecutado por la DG de Política Regional (en EUR):

IAP - Cooperación transfronteriza	Comprometido	Pagado hasta el 31 de diciembre de 2013	Porcentaje
Hungría – Serbia	50 112 428	34 956 939,11	71 %
Rumanía - Serbia	53 116 751	25 287 380,29	53 %
Bulgaria - Serbia	31 369 936	12 562 968,39	45 %
Bulgaria - Antigua República Yugoslava de Macedonia	17 903 682	8 461 906,50	50 %
Bulgaria - Turquía	27 272 100	11 061 791,19	45 %
Grecia - Antigua República Yugoslava de Macedonia	15 054 445	7 933 210,82	53 %
Grecia - Albania	11 316 585	4 738 738,14	56 %

Hungría - Croacia	- Importe comprometido antes de la adhesión = 52 433 025 - Después de la adhesión de Croacia a la UE = 54 823 266	27 760 361,17 (incluido el pago anticipado por la adhesión de Croacia a la UE = 1 142 400,00	60 %
Eslovenia- Croacia	- Importe comprometido antes de la adhesión = 42 703 502 - Después de la adhesión de Croacia a la UE = 44 774 910	20 976 325,64 (incluido el pago anticipado por la adhesión de Croacia a la UE = 1 142 400,00	60 %
Adriático	207 245 257,00	64 615 855,81	29,26 %

Situación de la ejecución de la ayuda financiera del IAP (componente III) a 31 de diciembre de 2013 (en millones EUR) y distribución del total de los fondos comprometidos (asignaciones 2007-2013) por país y programa operativo

<i>País/programa operativo (PO)</i>	<i>Comprometido</i>	<i>Pagado</i>	<i>% (con pago anticipado)</i>
<i>Turquía – PO medio ambiente</i>	<i>682,47</i>	<i>219,00</i>	<i>32 %</i>
<i>Turquía – PO transporte</i>	<i>584,72</i>	<i>228,25</i>	<i>39 %</i>
<i>Turquía – PO competitividad regional</i>	<i>468,77</i>	<i>157,33</i>	<i>34 %</i>

<i>Total de Turquía</i>	<i>1 735,95</i>	<i>604,58</i>	<i>35 %</i>
<i>Antigua República Yugoslava de Macedonia – OP desarrollo regional</i>	<i>199,93</i>	<i>50,35</i>	<i>25 %</i>
<i>Montenegro - OP desarrollo regional</i>	<i>22,24</i>	<i>0,00</i>	<i>0 %</i>
<i>Croacia – PO competitividad regional</i>	<i>187,78</i>	<i>14,57</i>	<i>21 %</i>
<i>Croacia – PO transporte</i>	<i>236,98</i>	<i>28,67</i>	<i>25 %</i>
<i>Croacia – PO medio ambiente</i>	<i>281,10</i>	<i>2,33</i>	<i>21,05 %</i>
<i>Total de Croacia</i>	<i>705,86</i>	<i>45,57</i>	<i>6 %</i>
<i>En el caso de Croacia, los pagos podían realizarse hasta el final de junio de 2013. De conformidad con el Tratado de Adhesión, los pagos se suspendieron hasta el dictamen favorable de la Comisión Europea sobre la conformidad de los sistemas de gestión y control para los tres programas, que se produjo en abril de 2014.</i>			

Situación de la ejecución de la ayuda financiera del IAP (componente IV) a 31 de diciembre de 2013 (en millones EUR), a cargo de la DG de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión

Países	Asignado	Comprometido	Pagado	Porcentaje comprometido	Porcentaje pagado
<i>Croacia</i>	92,41	43,18*	44,74	45,73 %	48,4 %
<i>Antigua República Yugoslava de Macedonia</i>	54,42	12,87	18,08	23,65 %	33,2 %
<i>Turquía</i>	473,85	168,56	157,17	31,75 %	33,1 %
<i>Montenegro</i>	5,58	0	0	0 %	0 %
Total	626,26	224,61	219,99	35,86 %	35,12 %

* hasta junio de 2013.

Situación de la ejecución de la ayuda financiera del IAP (componente V) a 31 de diciembre de 2013 (en millones EUR), a cargo de la DG de Agricultura y Desarrollo Rural *

Millones EUR	Asignado	Comprometido	Pagado	Porcentaje comprometido	Porcentaje pagado
<i>Croacia</i>	182,92	144,28	33,33	79 %	23 %
<i>Antigua República Yugoslava de Macedonia</i>	85,65	60,26	2,44	0,70	4 %
<i>Turquía</i>	854,57	789,63	147,03	0,92	19 %
Total	1 123,14	994,17	182,80	0,89	18 %

* Los importes corresponden a las decisiones adoptadas por la Comisión y a las transferencias a las autoridades de los países beneficiarios.