

EVOLUCION DE LA POLITICA COMUNITARIA DE AYUDA A LOS PAISES DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL. EL PROGRAMA PHARE Y LOS NUEVOS INSTRUMENTOS PREADHESION

*Almudena López-Manterola**

El Programa Phare nació como una iniciativa comunitaria para apoyar el proceso de transformación económica y de refuerzo de la estructura democrática de los países de Europa Central y Oriental mediante la concesión de ayudas financieras en forma de subvenciones. En este artículo se analiza la ejecución de este programa en su primera fase de funcionamiento (años 1990-1997), detallando su aplicación por sectores y por países receptores, y se describen las nuevas Directrices de Aplicación del Programa Phare correspondientes a 1998 y 1999. Por último, se exponen las Directrices establecidas para la ejecución de este programa en el período 2000-2006, haciendo mención especial a la participación española.

Palabras clave: cambio económico, cambio político, transición al capitalismo, ayuda comunitaria, Programa Phare, países de Europa Central y Oriental, UE.

Clasificación JEL: F02, O19, O52.

1. El programa Phare

El Programa Phare (cuyas siglas exactas en inglés ya no coinciden con la realidad actual del programa, porque se refieren a la ayuda a la reestructuración económica originariamente sólo para Polonia y Hungría)¹ nace a finales de 1989 mediante Reglamento del Consejo 3906/89, modificado sucesivamente para ampliar su campo de aplicación hasta abarcar a los 14 países de

la Europa Central y Oriental que hasta la fecha de hoy pueden beneficiarse de este programa.

Nació como una iniciativa comunitaria para apoyar el proceso de transformación económica y de refuerzo de la estructura democrática de estos países mediante la concesión de ayudas financieras en forma de subvenciones. En esta primera fase, que podemos situar entre 1990 y 1997, se han financiado principalmente actividades de asistencia técnica en los siguientes sectores:

- reestructuración de empresas públicas y desarrollo del sector privado;
- reforma agraria;
- reforma de la Administración pública y creación de instituciones;

* Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales.

¹ Países beneficiarios del programa Phare: Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, República Checa, Croacia (la ayuda está suspendida desde 1995), Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Polonia y Rumania.

- reforma de los servicios sociales y políticas de empleo;
- educación y sanidad;
- infraestructura de energía, transporte y telecomunicaciones;
- medio ambiente;
- seguridad nuclear.

No obstante, y a la vista de las grandes necesidades de estos países en materia de infraestructuras, el Consejo Europeo de Essen (diciembre de 1994) acordó que el 25 por 100 del presupuesto total del programa se destinara a la cofinanciación de grandes obras de infraestructura.

En cuanto a la ejecución, Phare fue un programa pionero al crear en los países beneficiarios unas unidades sectoriales de gestión de proyectos (PMU en sus siglas en inglés) que permitían y propiciaban la ejecución descentralizada de Bruselas de muchas de las actividades incluidas en los programas nacionales de cada país. Bruselas seguía conservando la responsabilidad, al ser necesaria su aprobación previa de los contratos importantes, y la ejecución tanto de las actividades más delicadas, como de los programas horizontales y pluriestatales. Estas PMU quedaban fuera de las administraciones nacionales y estaban dirigidas por consultores independientes con el apoyo de funcionarios o expertos locales.

Los procedimientos de ejecución y contratación se han regido siempre por el Reglamento Financiero de la UE y por el Manual de Ejecución Descentralizada (DIS), documento éste interno a disposición de todas las agencias de ejecución.

A partir de 1997, con la solicitud de adhesión a la UE de diez² de los 14 países Phare se vio la necesidad de reorientar los objetivos del programa de tal modo que sirviera mejor al objetivo de preparación para la adhesión de los países candidatos (PPCC). Se aprobaron unas nuevas directrices de aplicación del programa que pasaremos a comentar a continuación, cuya validez se circunscribe al período 1998-1999, fecha esta última en la que terminaban las perspectivas financieras en vigor.

² Estos países son: Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y Rumania

2. Directrices para la aplicación del Programa Phare, 1998-1999

En efecto, tras largas discusiones en el seno del Comité de Gestión Phare, el 15 de junio de 1998 se aprobaron mediante Decisión de la Comisión las nuevas «Directrices de Aplicación del Programa Phare en los Países Candidatos, 1998-1999».³ Ya en este momento se hizo una clara distinción entre los países beneficiarios que eran candidatos a la adhesión y los que no lo eran. En estas nuevas directrices se definió como objetivo fundamental del programa en los PPCC «ayudarles a entrar en la Unión cuanto antes». Hasta este momento el programa se había guiado por las demandas de los países beneficiarios, a partir de este momento se guiaría por las necesidades derivadas de la futura adhesión.

El programa se centra ya en dos prioridades fundamentales: *i)* la consolidación institucional, a la que se dedicarán al menos el 30 por 100 de los recursos del programa y para la que se ha creado el «hermanamiento» como herramienta fundamental; y *ii)* las inversiones en el acervo comunitario, a las que se dedicará el restante 70 por 100 de los recursos y se centrarán en los siguientes ámbitos: normas y estándares de la UE, acciones estructurales, grandes infraestructuras, y apoyo a PYME.

Se crean nuevos instrumentos de programación, manteniendo algunos de los antiguos:

1. Asociaciones para la Adhesión (AA), en las que se establecen las prioridades a corto y medio plazo para la preparación de la adhesión, basadas en los niveles de adopción del acervo, y se indican los medios financieros disponibles para poder cumplir esas prioridades en cada uno de los países candidatos.

2. Programas Nacionales para la Adopción del Acervo (PNAA), en los que cada uno de los países detalla sus compromisos para cumplir los Criterios de Copenhague⁴ y para adoptar el acervo comunitario.

³ SEC (1998) 1012.

⁴ Estos criterios requieren, entre otras cosas, que se alcance la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos, el respeto a las minorías, una economía de mercado que funcione y capacidad para aceptar las obligaciones derivadas de la adhesión.

3. Programas Nacionales y Programas de Cooperación Transfronteriza, que se basan en las prioridades establecidas en las AA y que constituyen las decisiones anuales de financiación en las que se determinan las actividades que se van a financiar en cada país en un año concreto.

4. Programas multibeneficiario, u horizontales, en los que se da un enfoque plurinacional a una serie de actividades que lo hacen aconsejable. El número de programas horizontales, en general de difícil gestión, se ha visto reducido en gran medida por comparación a los que existían antes de estas nuevas directrices, y se crean dos nuevos: el mecanismo para apoyo a las PYME y el mecanismo para la financiación de grandes infraestructuras.

En cuanto a la ejecución, se pretende seguir ahondando en el carácter descentralizado del programa, mencionado más arriba, como parte de la política de preparación de los PPCC para la adhesión. Se va hacia un modelo de responsabilidad compartida, en la medida que lo permita el Reglamento Financiero, limitada y gradual. Han ido desapareciendo progresivamente las PMU o incorporándose como departamentos de los ministerios u organismos autónomos que estarán encargados de la gestión de los fondos comunitarios tras la adhesión. Se ha creado un Fondo Nacional, por lo general dentro del Ministerio de Hacienda de cada país candidato, encargado de administrar los fondos asignados. Igualmente se ha creado una Unidad Central de Financiación y Contratación (CFCU en sus siglas en inglés), por lo general también dentro del Ministerio de Hacienda, encargada de la ejecución de los proyectos multisectoriales o de fortalecimiento institucional.

3. Directrices para la ejecución del Programa Phare 2000-2006

Para poder alcanzar los objetivos de la estrategia preadhesión, derivada de las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997, el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999 decidió duplicar la ayuda financiera dedicada a los países candidatos a partir del año 2000 y crear dos nuevos

instrumentos financieros específicos. De modo que, en el período indicado, la ayuda financiera de la UE a los PPCC se realizará a través de tres instrumentos preadhesión: el Programa Phare, el instrumento estructural ISPA y el instrumento agrícola SAPARD, instrumentos estos dos últimos que se describen más adelante.

Para el renovado Programa Phare se han adoptado, mediante Decisión de la Comisión⁵, las nuevas directrices específicas de aplicación 2000-2006, que siguen las líneas de lo ya aplicado en el período 1998-1999 e incluyen algunas novedades. El programa sigue orientado a la adhesión y su objetivo sigue siendo el ayudar a los países candidatos a prepararse convenientemente, sobre la base de un número limitado de prioridades establecidas en las AA, que se revisan regularmente. Se resalta la importancia de la coordinación con la ayuda que prestan otras instituciones financieras internacionales (IFI) a estos países.

Se mantienen los dos objetivos fundamentales: *i)* desarrollo institucional (30 por 100), para ayudar a los países candidatos a aplicar el acervo comunitario y prepararse para participar en las políticas de la UE; y *ii)* proyectos de inversión (70 por 100), destinados a reforzar el marco normativo que permita el cumplimiento de los requisitos del acervo, inversiones directas relacionadas con éste e inversiones en cohesión económica y social aplicando medidas similares a las que favorecen el FEDER y el Fondo Social Europeo en los EE MM, con excepción hecha de las inversiones financiadas por los instrumentos preadhesión estructural y agrícola. Esta división 30-70 es simplemente indicativa y se basa en las necesidades y la capacidad de absorción.

En el punto *i)* además del programa de hermanamientos del que hablaremos más adelante y de la participación en programas comunitarios, que ya se viene propiciando y financiando desde hace tiempo, se introducen la posibilidad de participación en las agencias comunitarias y medidas concretas destinadas a la sociedad civil, para consolidar y desarrollar las prácticas

⁵ Directrices para la ejecución del Programa Phare en los Países Candidatos para el Período 2000-2006, en Aplicación del Artículo 8 del Reglamento 3906/89, SEC (99) 1596.

democráticas y el Estado de Derecho, y fortalecer las ONG y los agentes sociales.

En estas nuevas directrices se profundiza más en el punto *ii)* inversiones. Desaparece el mecanismo de financiación de grandes infraestructuras, que ha sido hasta 1999 el precursor del ISPA para financiar acciones concretas y formación en la gestión de fondos estructurales, y se desarrolla el objetivo de la cohesión económica y social, como parte fundamental de las estrategias de convergencia con la UE de los países candidatos. Para conseguir este objetivo se ha pedido a cada uno de ellos que elaboren un Plan de Desarrollo Nacional, que se adjuntará al PNA.

Se profundiza en la política de descentralización de la gestión y se fijan unos criterios para la evaluación de la capacidad de los organismos de gestión de los PPCC y unas condiciones mínimas que deben cumplir dichos organismos para poder llevar a cabo esta descentralización. Siempre bajo la responsabilidad de la Comisión Europea, que sigue siendo la última responsable en lo que a la utilización de fondos se refiere. Estas condiciones están recogidas en el anejo del Reglamento 1266/99 del Consejo que regula la coordinación entre los distintos instrumentos preadhesión.

A partir del año 2000 se prevén otras novedades dentro del Programa Phare. En efecto, existe actualmente una propuesta de la Comisión para que los cuatro países no candidatos a la adhesión, esto es, Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia, dejen en breve de recibir asistencia a través de Phare, que se dedicaría exclusivamente a los PPCC. La ayuda comunitaria a estos cuatro países, junto con la República Federal de Yugoslavia, se realizaría a través de un nuevo programa cuyo nombre está aún por determinar (parece que finalmente se denominará CARDS) y cuyo reglamento está actualmente en discusión en el Consejo.

4. Programa de «hermanamiento»

El instrumento fundamental para la consecución del desarrollo institucional es lo que se ha dado en llamar «hermanamiento» entre las Administraciones públicas de los EE MM y las de

los PPCC, con el fin de colaborar con éstos últimos en la adopción del acervo comunitario y en el desarrollo de la capacidad de ponerlo en práctica. Se trata de un programa en el que los PPCC, en primer lugar, señalan las necesidades de sus administraciones públicas para la adopción, transposición y fiscalización de la legislación que forma parte del acervo comunitario, y los EE MM, acto seguido, presentan sus ofertas para cubrir esas necesidades.

Las ofertas se componen de un paquete de medidas entre las que siempre debe incluirse el desplazamiento, por un período mínimo de un año, de al menos un funcionario experto en la materia solicitada, al que se denomina Consejero Preadhesión. Se da preferencia a aquellos hermanamientos en los que participan varios EE MM, para evitar la preponderancia de unos sistemas administrativos sobre otros.

El programa se centra en cuatro áreas clave de la política comunitaria: agricultura, medio ambiente, finanzas y justicia e interior. Resulta muy interesante para los PPCC y las demandas de asistencia presentadas son muy numerosas. Sin embargo, los EE MM son lo que tienen mayores problemas para movilizar a sus funcionarios, dada la escasez de recursos humanos actual que no permite prescindir de un número tan elevado de expertos durante períodos tan largos. El programa avanza lentamente debido a esto y a las dificultades administrativas de todo tipo que tanto la Comisión como los EE MM han tenido que ir salvando para poner en práctica un programa tan ambicioso.

5. Participación española en el Programa Phare

Hasta el momento, la Comisión ha proporcionado estadísticas de ejecución de manera errática y nada homogénea, lo que hace muy difícil la comparación de datos y el estudio de la evolución de las cifras de contratación. Las razones dadas han sido siempre la dificultad de conjugar sistemas diferentes, ya que una gran parte de los datos son suministrados por las agencias de ejecución de los PPCC, y la escasez de recursos humanos de la Comisión.

La creación, en 1998, de un Servicio Común de Relaciones

Exteriores (SCR) competente para todo lo relativo a procedimientos de licitación y contratación parecía que podría mejorar esta situación. No ha sido así de momento y estas son las fechas en que aún no se dispone de estadísticas de contratación correspondientes 1999. En todo caso, la situación vuelve a modificarse con la reciente exclusión de la gestión del Programa Phare del ámbito de competencias del SCR y su incorporación a la nueva Dirección General de Ampliación.

De todos modos, se puede decir que la participación de empresas españolas en este programa no ha sido nunca elevada, estando la media de participación en el período 1990-1998 en torno al 2 por 100, baja en comparación con la contribución española que, por ser un programa presupuestario, se corresponde con el porcentaje anual de contribución al presupuesto comunitario (en torno al 7 por 100 en 1999). La lejanía, el idioma, las diferencias culturales y las dificultades que toda ejecución descentralizada comporta pueden ser algunos de los factores que desanimen a las empresas españolas y las hagan dirigirse hacia otros programas de la Unión.

Periódicamente se realizan seminarios y actividades para dar a conocer el programa e identificar socios potenciales en los otros EE MM, ya que la clave de la participación es no hacerlo en solitario sino en consorcio con otras empresas europeas que puedan tener ya experiencia en esos mercados. Esto, unido a la perspectiva de adhesión de estos países, puede que ayude a mejorar la tasa de aprovechamiento comercial del programa por parte de las empresas españolas.

6. Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (ISPA)⁶

Los objetivos de la estrategia preadhesión establecidos en las Asociaciones para la Adhesión (AA) y los Acuerdos Europeos no pueden alcanzarse sin el correspondiente apoyo financiero. Como ya se ha dicho más arriba, el Consejo Europeo de Berlín

de marzo de 1999 decidió crear y dotar dos nuevos instrumentos financieros a partir del año 2000: el Instrumento de Política Estructural Preadhesión (ISPA) y el Instrumento Agrícola de Preadhesión (SAPARD).

El objetivo de ISPA es prestar ayuda financiera a los PPCC para su preparación a la adhesión en los sectores de la cohesión económica y social y política de medio ambiente y transporte. Serán medidas subvencionables los proyectos o fases de un proyecto determinado, independientes desde el punto de vista técnico y financiero, en el sector del medio ambiente y el transporte que permitan a los países beneficiarios cumplir los objetivos establecidos en las AA y las normas comunitarias en la materia. En el caso del transporte se financiarán acciones relacionadas con la mejora de las redes nacionales y sus conexiones con las redes transeuropeas.

Con el fin de que estas medidas tengan un efecto significativo se ha fijado su volumen mínimo en 5 millones de euros. La financiación comunitaria sólo será superior al 75 por 100 de los gastos públicos o equivalentes en casos excepcionales. La ayuda combinada de ISPA y de otra financiación comunitaria destinada a aplicar una medida no podrá superar el 90 por 100 del coste total de dicha medida. La financiación se podrá realizar en forma de ayuda directa a fondo perdido, ayuda reembolsable o cualquier otro tipo de ayuda. La financiación podrá ser reducida en función de la disponibilidad de cofinanciación, de la capacidad del proyecto para generar ingresos y de la aplicación del principio de que «quien contamina paga», salvo en los casos de ayuda reembolsable o en aquellos que revistan especial interés comunitario.

Se buscará el equilibrio entre las medidas medioambientales y las acciones en el sector del transporte. Excepcionalmente, se podrán financiar estudios preliminares y asistencia técnica. Salvo en este último caso, en el que la Comisión puede tomar la iniciativa, deben ser los países beneficiarios los que presenten sus solicitudes de financiación, que deberán ser aprobadas por un Comité de Gestión constituido al efecto por los EE MM y presidido por la Comisión. Antes del 1 de enero de 2002 cada país beneficiario debe tener establecidos unos sistemas de ges-

⁶ Reglamento 1267/99 del Consejo de fecha 21 de junio.

tión y control que garanticen la correcta utilización de los fondos y una supervisión adecuada. Los procedimientos de ejecución, incluidos la gestión financiera y los pagos, se establecen siguiendo los principios que rigen el Fondo de Cohesión.

La Comisión debe presentar un informe anual al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la utilización de los fondos de ISPA.

7. Instrumento Agrícola de Preadhesión (SAPARD)⁷

Este instrumento se ha creado como marco para la concesión de la ayuda comunitaria a la agricultura y al desarrollo rural sostenibles de los PPCC durante el período de preadhesión. Con esta ayuda se pretende contribuir a la aplicación del acervo comunitario en materia de política agrícola común y resolver problemas prioritarios del sector agrario y de las zonas rurales. Complementará las actuaciones nacionales en este campo, lo que exigirá una estrecha colaboración entre la Comisión, las autoridades nacionales y locales y los interlocutores económicos y sociales.

El país candidato debe elaborar un plan que sirva de marco para la adopción de las medidas agrícolas propuestas. Este plan tendrá una validez de hasta siete años a partir de 2000 e incluirá, entre otras muchas cosas, una descripción cuantificada de la situación actual, una descripción de la estrategia propuesta, estudios de impacto, un cuadro financiero general indicativo, etcétera. Estos planes de desarrollo deberán garantizar prioridad a las medidas encaminadas a la mejora de la eficiencia del mercado, de los estándares sanitarios y de seguridad, y a la creación de empleo en las zonas rurales, con respeto a las disposiciones que garantizan la protección del medio ambiente.

La asistencia comunitaria se concederá en forma de anticipos, cofinanciación y financiación, de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 30 del Reglamento 1260/1999 del Consejo, de fecha 21 de junio, mediante el que se establecen disposi-

ciones generales sobre los Fondos Estructurales. Como regla general la aportación comunitaria no podrá exceder el 75 por 100 del total de los gastos y, si bien se pueden autorizar determinadas excepciones a este punto, el porcentaje total de ayuda comunitaria se ajustará a los límites máximos establecidos en relación con las ayudas de Estado.

SAPARD se regirá por los principios establecidos en el Reglamento 1258/1999 del Consejo, de fecha 17 de mayo, sobre financiación de la Política Agrícola Común y sus procedimientos de ejecución, incluidos la gestión financiera y los pagos, se definirán de acuerdo con los principios que rigen el FEOGA.

8. Coordinación de los Instrumentos Preadhesión

Dada su magnitud, y con el fin de evitar duplicidades y desaprovechamiento de los fondos, se ha creído necesario establecer un mecanismo de coordinación de los tres instrumentos de ayuda comunitaria en el marco de la estrategia preadhesión⁸. Esta coordinación ha sido encomendada a la Comisión con el apoyo del Comité de Gestión Phare, en el que están representados los 15 EE MM. Este comité será informado de las asignaciones financieras indicativas para cada país y cada instrumento, de la coordinación con las operaciones financiadas por el BEI y otras IFI, y del progreso hacia la gestión descentralizada de los programas.

Cada uno de los PPCC debe preparar un Plan Nacional de Desarrollo preliminar que adjuntará al PNAA. En este plan se analiza la situación actual de cada uno de los países y se identifican las carencias en desarrollo y las prioridades para subsanarlas en el área de la cohesión económica y social durante el período de preadhesión.

En resumen, las principales características de cada instrumento son:

- ISPA financiará proyectos de un tamaño mínimo de 5 millones de euros en transporte y medio ambiente, seleccionados sobre la base de las Estrategias para el Transporte y para el

⁷ Reglamento 1268/99 del Consejo de fecha 21 de junio.

⁸ Reglamento 1266/1999 del Consejo de fecha 21 de junio.

CUADRO 1

**RUBRICA 7: INSTRUMENTOS PREADHESION
(En millones de euros, a precios de 1999)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Instrumentos preadhesión	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
PHARE	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
ISPA	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
SAPARD	520	520	520	520	520	520	520

FUENTE: Comisión Europea.

Medio Ambiente que cada uno de los PPCC debe definir. Las propuestas financieras correspondientes serán aprobadas por el Comité de Gestión ISPA.

- SAPARD financiará 15 tipos distintos de medidas (recogidas en el reglamento correspondiente) derivadas del Plan de Desarrollo Rural que igualmente debe presentar cada país. A partir de este plan, los proyectos serán financiados de manera descentralizada.

- PHARE se concentrará, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, en sus dos prioridades mencionadas, es decir, fortalecimiento institucional para la adopción del acervo e inversiones en normas y estándares de la UE y en cohesión económica y social (sector productivo, infraestructuras relacionadas con la inversión y recursos humanos). Las propuestas financieras correspondientes serán aprobadas por el Comité de Gestión Phare.

No obstante lo dicho, todas las acciones de fortalecimiento institucional tanto en los sectores de transporte y medio ambiente, como en agricultura y desarrollo regional, serán financiadas por Phare.

En lo que a la ejecución se refiere, para los tres instrumentos se utilizarán al máximo las estructuras y mecanismos descentralizados existentes, establecidos para el programa Phare. Se tenderá hacia una descentralización creciente encaminada hacia los métodos de gestión de los fondos estructurales. En cualquier caso, esta descentralización debe hacerse de manera gradual, teniendo en cuenta las capacidades de gestión y de control de cada uno de los PPCC en cada momento.

Además de los informes anuales que deben hacerse para cada

instrumento, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe anual sobre el total de la ayuda preadhesión por país.

9. Presupuesto

La fuente de financiación del Programa Phare, así como de los otros dos instrumentos preadhesión, es el presupuesto general de la UE (en subrúbricas separadas dentro de la rúbrica 7). Para el período 1995-1999, el Consejo Europeo de Cannes (junio de 1995) fijó una asignación financiera para Phare de 6.693 millones de ecus. El Consejo Europeo de Berlín (marzo de 1999) acordó las previsiones financieras para el período 2000-2006 fijando el presupuesto anual para el Programa Phare en 1.560 millones de euros (a precios de 1999).

En cuanto a los otros instrumentos, el Consejo de Berlín ha fijado un presupuesto anual para ISPA de 1.040 millones de euros (a precios de 1999), y de 520 millones de euros anuales (a precios de 1999) para SAPARD, lo que sitúa el montante total de la ayuda preadhesión para todo el período 2000-2006 en 21.840 millones de euros (ver Cuadro 1).

Para el Programa Phare, la Comisión ha establecido las asignaciones plurianuales indicativas por país de acuerdo con las instrucciones para utilización de los fondos incluidas en el presupuesto, las directrices del programa definidas con los EE MM en el Comité de Gestión y las prioridades para cada país descritas en las AA. En esta distribución intervienen criterios objetivos como la población y el PIB per cápita, y también los resulta-

dos anteriores, las necesidades, la capacidad de absorción y el grado de cumplimiento de los objetivos de las AA. Antes del comienzo del ejercicio presupuestario correspondiente se fijará la asignación anual para cada país.

En el caso de ISPA, el reparto indicativo por países (ver Cuadro 2), se basa igualmente en los criterios de población, superficie y PIB. En función de estos criterios se calcula un porcentaje que es la clave para la fijación de una horquilla entre la que se situará la ayuda a ese país cada año. Esta horquilla se calcula para todos los países en un intervalo entre +/-20 por 100 del porcentaje antes mencionado, salvo en el caso de los países más grandes, es decir, Rumania, para la que se calcula un intervalo de +/-12 por 100, y Polonia, en la que el intervalo de variación es de +/-10 por 100. Se ha decidido fijar esta horquilla con el fin de alentar a los países beneficiarios a proponer proyectos de calidad, por un lado, y de disponer de cierta flexibilidad en la gestión de los recursos, por otro.

En el Cuadro 3 se recogen las asignaciones indicativas anuales por país para cada uno de los tres instrumentos preadhesión en millones de euros. En el caso de Phare la suma de las asignaciones nacionales es inferior al total anual del programa porque en estas cifras no se incluyen los programas horizontales. Las asignaciones anuales indicativas incluyen los programas nacionales, la participación de cada país en los programas de cooperación transfronteriza y la provisión para su participación en programas comunitarios. Aparte se han asignado 400 millones de euros para programas horizontales y multibeneficiario y el resto hasta el total anual para el programa se ha consignado en una reserva. La cantidad anual total que se comprometerá para cada país variará de acuerdo con las asignaciones de los programas multibeneficiario y del fondo de reserva, así como con la evolución del ejercicio anual de programación.

10. Evaluación y conclusiones

En los ejercicios de evaluación llevados a cabo hasta la fecha se constata que el programa Phare, que surgió en un momento histórico fundamental para la transición, ha proporcionado un

CUADRO 2

PORCENTAJES INDICATIVOS DE ASIGNACION ANUAL DE ISPA

País	%
Bulgaria.....	8,0 - 12,0
República Checa	5,5 - 8,0
Estonia	2,0 - 3,5
Eslovenia	1,0 - 2,0
Eslovaquia	3,5 - 5,5
Hungría	7,0 - 10,0
Letonia	3,5 - 5,5
Lituania	4,0 - 6,0
Polonia	30,0 - 37,0
Rumanía	20,0 - 26,0

FUENTE: Decisión de la Comisión C(2000) 552 de 7 de marzo de 2000.

apoyo decisivo a este proceso. Ha prestado particular atención a aquellas importantes áreas a las que otros donantes no han dedicado interés o recursos, como son los programas de desarrollo de la democracia y de la sociedad civil, el desarrollo de los servicios nacionales de estadísticas y de aduanas, programas transfronterizos, etcétera. Por otra parte, la flexibilidad de sus métodos de programación, tanto antes como ahora, le han permitido adaptarse a las cambiantes circunstancias políticas y económicas de cada país.

Sin embargo, los aspectos negativos del programa han sido también muchos. Por tratarse de un programa fundamentalmente de asistencia técnica centrado en la transferencia de conocimientos, su impacto real ha sido siempre poco medible. Por otro lado, al hacer hincapié en los procedimientos de gestión financiera y presupuestaria se ha diluido un poco el énfasis en la consecución de objetivos. La introducción del llamado «marco lógico» y de indicadores de resultados ha permitido mejorar la formulación de los programas, valorar los riesgos y mejorar los objetivos.

El enfoque orientado por la demanda que caracterizó el programa en sus primeros tiempos llevó a una suerte de fragmentación de los fondos en una gran variedad de temas y de objetivos, con una falta de análisis sectorial y de visión estratégica que disminuyó notablemente sus posibilidades de contribuir a cambios

CUADRO 3

**ASIGNACIONES INDICATIVAS ANUALES PARA PHARE, ISPA Y SAPARD DESDE EL AÑO 2000
(En millones de euros)**

País	PHARE Asignación indicativa anual (Programas nacionales)	SAPARD Asignación indicativa anual	ISPA Asignación indicativa anual	Total Asignación indicativa anual
Bulgaria	100	52,1	83,2	235,3
República Checa	79	22,1	57,2	158,3
Eslovaquia	49	18,3	36,4	103,7
Eslovenia	25	6,3	10,4	41,7
Estonia	24	12,1	20,8	56,9
Hungría	96	38,1	72,8	206,9
Letonia	30	21,8	36,4	88,2
Lituania	42	29,8	41,6	113,4
Polonia	398	168,7	312	878,7
Rumanía	242	150,6	208	600,6
Total	1.085	520	1.040	

FUENTE: Comisión Europea.

sustanciales. Por ello, el enfoque orientado a la adhesión que se está poniendo en práctica desde 1998 resultaba imprescindible y contribuirá a contrarrestar estos defectos.

El sistema de ejecución descentralizada de los fondos, en el que Phare, como se ha dicho ya, es pionero, ha traído también importantes problemas. Al contratar expertos independientes para las PMU la Comisión perdía el dominio sobre la sustancia y el impacto de los programas. Por otra parte, los cambios constantes de personal propiciaban poca memoria histórica y escasa adquisición de experiencia por parte de las administraciones nacionales. Para contrarrestar estos efectos negativos de la descentralización se han hecho desaparecer las PMU y se han integrado sus funciones dentro de los correspondientes ministerios nacionales sectoriales, que deben capacitar a su personal para la gestión de los fondos comunitarios. El fuerte componente de fortalecimiento institucional que contiene ahora el Programa Phare reconoce esta necesidad imperiosa de los países candidatos.

Entre otras cosas, la descentralización fue también uno de los motivos de la falta de transparencia del programa en sus primeros

tiempos, caballo de batalla permanente de los EE MM frente a la Comisión. La dispersión de la información y la dificultad de acceso a la misma han sido un gran obstáculo para los operadores económicos de los EE MM. La utilización de los modernos medios de comunicación puede contribuir a mejorar esta situación.

En general se puede decir que existe un buen ambiente de colaboración y de trabajo entre los EE MM y la Comisión en el seno del Comité de Gestión Phare. La mayor preocupación de aquéllos es la transparencia, la buena gestión financiera de los fondos y la eficacia finalista de la ayuda.

También la eficacia del sistema descentralizado de ejecución y de las normas que la rigen ha suscitado siempre comentarios de los EE MM. Por una parte, es un mecanismo con el que todos en principio están de acuerdo porque contribuirá al desarrollo institucional de los órganos administrativos de los PPCC. Existen, no obstante, problemas de gestión inadecuada en muchos de ellos, por lo que la insistencia en los principios del «buen gobierno» y la «sana gestión» sigue siendo clave para el buen funcionamiento del programa.

PUBLICIDAD
BT
BOLSA DE TRABAJO