



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 9.1.2003  
COM(2002) 781 final

**INFORME DE LA COMISIÓN**

**INFORME GENERAL**  
**SOBRE LA ASISTENCIA DE PREADHESIÓN**  
**(PHARE – ISPA – SAPARD)**  
**EN EL AÑO 2000**

{SEC(2002) 1418}

# ÍNDICE

RESUMEN .....	3
1. Introducción .....	5
2. Resumen de Phare .....	6
3. Resumen de ISPA.....	7
4. Resumen de Sapard .....	9
5. Descripción general de los mecanismos de los instrumentos de preadhesión .....	10
5.1. Compromisos y transferencia de fondos.....	10
5.2. Estructuras ejecutivas en los países candidatos .....	12
5.3. Descentralización de la ejecución en virtud del artículo 12 del Reglamento de Coordinación.....	13
6. Seguimiento y evaluación.....	13
6.1. Phare .....	13
6.2. ISPA .....	14
6.3. Sapard .....	14
7. Coordinación.....	14
7.1. General.....	14
7.2. Coordinación dentro de la Comisión.....	16
7.3. Coordinación nacional .....	16
8. Coordinación con el BEI y las instituciones financieras internacionales .....	17
9. Conclusión .....	18
ANEXO .....	19

# RESUMEN

Éste es el primer informe elaborado por la Comisión sobre los tres instrumentos de preadhesión y su coordinación, tal como prevé el artículo 13 del Reglamento del Consejo relativo a la coordinación de la ayuda de preadhesión (en lo sucesivo denominado «Reglamento de Coordinación»)<sup>1</sup>.

Sobre la base de la **estrategia** aprobada por el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1998 y el marco financiero acordado en la Cumbre de Berlín de marzo de 1999, los tres instrumentos de preadhesión (el programa Phare, el Instrumento Estructural de Preadhesión – ISPA– y el programa especial de adhesión para la agricultura y el desarrollo y rural –Sapard) aportan **anualmente asistencia de preadhesión por valor de hasta 3 174 millones de €** (cifras del 2000) a diez países candidatos de Europa Central y Oriental<sup>2</sup> durante el periodo 2000-2006.

El Reglamento de Coordinación distribuye como sigue los ámbitos de acción de los tres instrumentos de preadhesión:

- **Phare** se dedica a medidas prioritarias relacionadas con la asimilación del acervo comunitario mediante el refuerzo de la capacidad administrativa o el apoyo a inversiones conexas. Este instrumento incluye asimismo un elemento de cohesión económica y social y puede también financiar medidas de medio ambiente y transporte que constituyan una parte accesorio pero indispensable de los programas integrados de reestructuración industrial o desarrollo regional (1 587 millones de €).
- **ISPA** financia grandes proyectos de medio ambiente y de infraestructuras de transporte (1 058 millones de €).
- **Sapard** financia medidas de apoyo a la agricultura y al desarrollo rural (529 millones de €).

La **estrategia de programación** adoptada por Sapard es similar a la de los programas de desarrollo agrícola y rural de los Estados miembros, mientras que la de ISPA es semejante a la del Fondo de Cohesión en los ámbitos del medio ambiente y el transporte. Por su parte, el programa Phare no tiene una contrapartida directa en los Fondos Estructurales de la Comunidad, pues trata de la adopción del acervo comunitario. No obstante, el componente del programa Phare de cohesión económica y social se ha diseñado para apoyar proyectos similares a los financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo. En la misma onda, el programa de cooperación transfronteriza es similar al programa comunitario Interreg.

La programación de estos tres instrumentos tiene su base en las Asociaciones para la Adhesión y los Programas Nacionales de Adopción del Acervo preparados con los países candidatos a la adhesión. Sapard funciona con un programa plurianual 2000-2006, mientras

---

<sup>1</sup> Reglamento (CE) del Consejo nº 1266/1999 de 21 de junio de 1999 relativo a la coordinación de la ayuda a los países candidatos en el marco de la estrategia de preadhesión y por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 3906/89, DO L 161, 26.6.1999, p. 68.

<sup>2</sup> Bulgaria, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia.

que ISPA y Phare tienen programas anuales aprobados por la Comisión a propuesta de los países candidatos. Además, los proyectos de Phare e ISPA reciben la aprobación de la Comisión (Delegación u oficinas centrales) antes de ser ejecutados.

**De la ejecución de los tres programas se ocupan los países candidatos.** En el caso de Phare e ISPA, la Comisión verifica previamente la documentación relativa a las licitaciones y la adjudicación de los contratos. La Comisión no participa en la gestión de Sapard en los países beneficiarios, sino que confía los asuntos relacionados con las medidas enmarcadas en el programa a los organismos ejecutivos de dichos países y únicamente supervisa los proyectos *a posteriori*. Este enfoque está contemplado en el artículo 12 del Reglamento de Coordinación. Con el mismo fundamento jurídico, está previsto que Phare e ISPA introduzcan un sistema de ejecución descentralizada ampliado, las licitaciones en los países candidatos sólo estén sometidas a controles *a posteriori* en la fecha de su adhesión.

El primer año de aplicación de Sapard e ISPA ha sido el 2000, año en que se aprobaron todos los programas de Sapard, se negociaron los acuerdos bilaterales de financiación plurianuales y se inició la creación de sus organismos ejecutivos. Sin embargo, en el 2000 ningún país candidato disponía de una agencia a la que pudieran confiarse los fondos Sapard sin mayores dilaciones, por lo que resultó imposible transferirlos a ninguno de ellos antes de que finalizara el año.

Respecto a ISPA, se han preparado las estrategias de inversión, que fueron presentadas al Comité de Gestión. En el 2000 se han aprobado 85 proyectos (preparados en el marco del programa Phare en 1998 y 1999).

En cuanto a Phare, la aportación de la ayuda a los países candidatos se ha efectuado de acuerdo con las orientaciones revisadas adoptadas en 1999, que mantienen su objetivo del programa de preparación a la adhesión, teniendo en cuenta los dos nuevos instrumentos de preadhesión. En torno al 30 % de la ayuda ha ido a desarrollo institucional, con el hermanamiento (envío de expertos en comisión de servicios desde las administraciones de los Estados miembros a los países candidatos) como instrumento principal, mientras que el 70 % restante ha ido a parar a inversiones de mejora del marco normativo y cohesión económica y social, con lo que se ha facilitado la adopción del acervo.

La **coordinación de los tres instrumentos** ha quedado garantizada con una clara división de responsabilidades entre ellos, una base común de programación y contactos periódicos entre las diferentes partes. Los servicios de la Comisión implicados han creado un comité de coordinación de nivel de directores. Y se ha presentado al Comité de Gestión de Phare, que asiste a la Comisión en la coordinación de los instrumentos, un documento general sobre la asistencia. A escala nacional, y de acuerdo con el objetivo de descentralización, la Comisión ha incitado a los Estados candidatos a mejorar la coordinación interministerial, como condición indispensable para el éxito de la futura gestión de los Fondos Estructurales por los países candidatos.

La Comisión ha mantenido también contactos periódicos con el BEI y otras instituciones financieras internacionales, con el fin de garantizar la máxima complementariedad en la financiación de los programas y proyectos. En particular, ISPA, que financia grandes proyectos de infraestructura, ofrece buenas oportunidades de cooperación con otras fuentes de financiación.

El año 2000 ha sido el primero en que se han aplicado los tres instrumentos de preadhesión. Se ha avanzado mucho en el establecimiento de los nuevos instrumentos de ISPA y SAPARD. La asistencia de preadhesión a los países candidatos se ha multiplicado por dos, ha habido que adaptar el programa Phare para tener en cuenta los nuevos instrumentos y se ha trabajado más en la cohesión económica y social. La cooperación entre los diferentes servicios de la Comisión se ha incrementado y se ha seguido realizando de acuerdo con el Reglamento de Coordinación. Con la creación en los países candidatos de las estructuras necesarias para los instrumentos de preadhesión, un paso importante del desarrollo institucional, estos países se han empezado a preparar para los Fondos Estructurales.

## **1. INTRODUCCIÓN**

En la Cumbre de Luxemburgo de diciembre de 1998, el Consejo Europeo aprobó una nueva estrategia de preparación de los países candidatos para la ampliación y puso a su disposición una cantidad considerable de recursos financieros adicionales para asistencia a la adhesión. El 26 de marzo de 1999, en el Consejo Europeo de Berlín, los Jefes de Estado y de Gobierno firmaron un acuerdo político sobre la Agenda 2000, cuyos objetivos eran reforzar las políticas comunitarias y dar a la Unión Europea un nuevo marco financiero para el periodo 2000-2006, con vistas a la ampliación.

De acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Berlín, desde el 2000 la Comunidad ha más que multiplicado por dos su asistencia de preadhesión a los países candidatos de Europa Central: tal como propuso la Comisión Europea en la Agenda 2000, entre 2000 y 2006 se aportarán anualmente 3 120 millones de € (cifras de 1999) por medio del programa Phare y los otros dos instrumentos de preadhesión, ISPA y Sapard, introducidos en el 2000. El desglose de la asistencia comunitaria de preadhesión fue el siguiente (cifras del 2000): 1 587 millones de € para Phare, 1 058 millones de € para ISPA y 529 millones de € para Sapard.

De acuerdo con la Cumbre de Niza, que aceleró el proceso de negociación de la adhesión, el uso óptimo de la asistencia de preadhesión para ayudar a los países candidatos en sus esfuerzos por asumir plenamente el acervo en unos cuantos años es de la mayor importancia. Teniendo en cuenta la magnitud de la tarea, resulta esencial garantizar que la asistencia comunitaria se pueda utilizar con la mayor eficacia posible. Evidentemente, la coordinación de los tres instrumentos es un elemento importante en ello.

El Informe de coordinación del 2000 es el primer informe general de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo que, de acuerdo con el artículo 13 del Reglamento de Coordinación, presenta la asistencia de preadhesión a cada país y la coordinación entre Phare, ISPA y Sapard. El informe es sobre el año 2000, que fue el primero en que se aplicaron ISPA y Sapard.

El documento trata de las prioridades y los importes asignados a cada país por cada uno de los instrumentos, así como de los mecanismos de ejecución correspondientes, y analiza la coordinación entre los tres instrumentos de preadhesión, de los cuales se ofrecen descripciones detalladas en sus respectivos informes anuales. Se espera que este informe, junto con sus anexos, constituya una documentación útil sobre el papel fundamental de la ayuda de preadhesión a la hora de preparar la adhesión de los países candidatos. Se adjuntan los informes anuales de los tres instrumentos de preadhesión.

## 2. RESUMEN DE PHARE

El programa Phare, creado en 1989 por las Comunidades Europeas, está destinado a asistir a los países candidatos de Europa Central en sus preparativos de adhesión a la Unión Europea. Desde 1997 se dedica exclusivamente a la preadhesión, en respuesta a las exigencias sobre el proceso de ampliación del Consejo Europeo de Luxemburgo. Las orientaciones generales de Phare se ajustaron en 1998 para tener en cuenta la creación de Sapard en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural y de ISPA en el del medio ambiente y las infraestructuras de transporte.

Los compromisos de Phare para el 2000 ascendieron a un total de 1 569 millones de €. Las operaciones financiadas fueron:

- **Programas nacionales:** 853 millones de €, de los cuales:
  - Bulgaria: 66 millones de €
  - República Checa: 59 millones de €
  - Estonia: 24 millones de €
  - Hungría: 70 millones de €
  - Letonia: 25 millones de €
  - Lituania: 38 millones de €
  - Polonia: 313 millones de €
  - Rumania: 215 millones de €
  - Eslovaquia: 28 millones de €
  - Eslovenia: 16 millones de €
  - Programa especial de cierre de instalaciones nucleares: 82 millones de €
- Cooperación transfronteriza: 163 millones de €
- Participación en programas comunitarios: 188 millones de €
- Programas regionales y horizontales: 284 millones de €

La Comisión Europea ha transferido a las autoridades de los países candidatos de Europa Central y Oriental cada vez más competencias de gestión y ejecución de los programas enmarcados en Phare, como parte de un proceso con el que se intenta ayudarles a preparar su adhesión a la Unión Europea.

A medida que se completaban los programas antiguos y se iniciaban otros nuevos, los proyectos ejecutados en el 2000 iban siguiendo cada vez más el enfoque dirigido a la

adhesión establecido en las nuevas orientaciones del programa Phare de 1998<sup>3</sup>. Estos proyectos se gestionan por medio del Fondo Nacional y de un pequeño número de organismos ejecutivos existentes en cada país. El papel que desempeña la Unidad Central de Financiación y Contratos de cada país candidato, responsable de todos los programas de desarrollo institucional y, en algunos casos, de las actividades de inversión, es esencial. Los demás organismos ejecutivos actúan como precursores de las estructuras administrativas que serán necesarias para ejecutar los Fondos Estructurales después de la adhesión.

Los nuevos mecanismos de ejecución reflejan lo aprendido con la ejecución del programa Phare en años anteriores y, en particular, la necesidad de garantizar que la responsabilidad del manejo de los fondos comunitarios corresponde a un número limitado de «centros de excelencia». Éste es un requisito básico para la plena transferencia de responsabilidades de la Comisión al país candidato en licitaciones y adjudicaciones de contratos (descentralización ampliada).

La supeditación a la adhesión en que se basan las nuevas orientaciones del programa Phare conlleva una mayor importancia de los programas nacionales que abordan los puntos flacos detectados en los informes periódicos preparados por la Comisión sobre cada país candidato. En consecuencia, se reduce la importancia de los programas multinacionales, que anteriormente eran muy útiles para sensibilizar sobre cuestiones de interés común para varios países candidatos, y en especial sobre las relacionadas con el acervo, pero esta fase ya se ha superado: en la actualidad, lo que se ha de conseguir es que estos países adquieran la capacidad sobre el terreno que precisan para ejecutar el acervo.

La programación del 2000 se basó en las directrices revisadas del programa Phare que la Comisión aprobó en 1999. Estas directrices se asientan en los cambios decididos en 1998 y tienen en cuenta los nuevos Reglamentos ISPA y Sapard vigentes desde 2000. Las nuevas directrices insisten también en la necesidad de utilizar el programa Phare para ayudar a los países candidatos a prepararse para los Fondos Estructurales tras la adhesión (cohesión económica y social). Así pues, en torno al 30 % de la ayuda fue a desarrollo institucional, con el hermanamiento (envío de expertos en comisión de servicios desde las administraciones de los Estados miembros a los países candidatos) como instrumento principal, mientras que el 70 % restante fue a parar a inversiones de mejora del marco normativo y la cohesión económica y social, con lo que se facilitaba la adopción del acervo.

Por otra parte, la Comisión ha revisado y reforzado la organización interna de sus Delegaciones para la supervisión de las licitaciones y las adjudicaciones de contratos organizados por las autoridades de los países candidatos. De este modo, las Delegaciones han podido asumir su aprobación, que en otro caso hubiera correspondido a la sede central. Las Delegaciones siguen asimismo los progresos de la ejecución de los proyectos en los países candidatos.

### **3. RESUMEN DE ISPA**

El «Instrumento Estructural de Preadhesión», ISPA, es el instrumento financiero de la Comunidad Europea diseñado para asistir a los diez países beneficiarios de Europa Central y Oriental en el cumplimiento de los requisitos del acervo comunitario en los ámbitos del medio ambiente y el transporte.

---

<sup>3</sup> Las «Directrices para la aplicación del programa Phare en los países candidatos, 1998-1999» se adoptaron en junio de 1998 y cubren los presupuestos de Phare correspondientes a 1998 y 1999.

ISPA se rige por las Asociaciones para la Adhesión y los Programas Nacionales de Adopción del Acervo y sigue un enfoque similar al del Fondo de Cohesión, dentro de los ámbitos de medio ambiente y transporte.

En el ámbito del **medio ambiente**, el apoyo de ISPA pretende contribuir a la ejecución de la política medioambiental comunitaria. Para maximizar el impacto de la asistencia comunitaria en el cumplimiento de los objetivos de la legislación en materia de medio ambiente, ISPA se concentrará en primer lugar en las Directivas cuya ejecución será más costosa. Esto afectará a los cuatro sectores siguientes:

- Abastecimiento de agua potable
- Tratamiento de las aguas residuales
- Gestión de los residuos sólidos y de los residuos peligrosos
- Mejora de la calidad del aire

El componente **transporte** de ISPA es de construcción de la futura red transeuropea de transportes (Decisión 1692/96 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 1996) definida en el informe sobre la evaluación de las necesidades de infraestructuras de transportes de los países beneficiarios de Europa Central. También se ha de dar prioridad al desarrollo integrado de los diez corredores paneuropeos de transporte, aprobados en la tercera conferencia paneuropea de transportes, que se celebró en Helsinki en junio de 1997.

El primer año de aplicación de ISPA fue el 2000. Antes de que los proyectos se presentaran al Comité de Gestión de ISPA, se pidió a los países beneficiarios que preparasen estrategias de inversión para los sectores del transporte y medioambiental en el marco del instrumento. Estos documentos sirven como orientación en la selección de proyectos ISPA y establecen un vínculo entre los requisitos de inversión que se han de cumplir para lograr la asimilación del acervo en esos sectores y los proyectos ISPA seleccionados. En el otoño del 2000 se habían presentado a Comité de Gestión las estrategias de los diez países.

El Comité se reunió en cuatro ocasiones en el 2000 (junio, julio, octubre y noviembre) y aprobó 85 proyectos, que representan una contribución total de ISPA de 2,09 millardos de €. Se comprometieron 75 proyectos con cargo al presupuesto del 2000 (997 millones de €); los otros diez proyectos aprobados se comprometerán con cargo al presupuesto de 2001.

El importe medio de los proyectos aprobados con cargo al presupuesto del 2000 es de unos 13 millones de €. La tasa media de subvención comunitaria se situó en el 64 % del coste de los proyectos, por debajo del nivel máximo de financiación normal del ISPA, que es del 75 %. La cofinanciación queda asegurada por fuentes nacionales (gobiernos centrales, regionales y locales), instituciones financieras internacionales y donantes bilaterales. Excepto en Eslovaquia y Eslovenia, se alcanzó el porcentaje provisional de la asignación nacional anual que se había previsto.

Los proyectos aceptados en el 2000, incluidos los de asistencia técnica, se dividieron equitativamente entre el sector del medio ambiente y el del transporte: 39 proyectos medioambientales recibieron más del 46 % del presupuesto del 2000 y 36 proyectos de transporte recibieron más del 53 %. La ligera desigualdad existente entre los dos sectores obedece a la transferencia de dos proyectos medioambientales polacos (más de 41 millones de €) al presupuesto de 2001.



En el sector medioambiental, más del 64 % de los fondos se destinan a proyectos de alcantarillado y depuración de aguas. En el de los transportes, los proyectos van al ámbito ferroviario, que acapara más de la mitad del presupuesto. Esto está en consonancia con la política comunitaria sobre iniciativas de transporte, que da gran importancia a que se modifique el equilibrio existente entre los distintos modos de transporte, para lo cual insiste principalmente en la revitalización de los ferrocarriles y exige que se fomente la intermodalidad y se solucione la financiación de las infraestructuras. Por otra parte, se dio prioridad a los proyectos que abordaban la necesidad de mejorar la seguridad y la separación del tráfico. De acuerdo con un análisis realizado sobre los corredor paneuropeos de transporte, más del 30 % del presupuesto del transporte se concentra en el corredor IV. Los proyectos del corredor III recibieron en torno al 14,2 %, mientras que el corredor II obtuvo el 13,5 %.

Se han comprometido trece proyectos de asistencia técnica con cargo al presupuesto del 2000, cuatro de los cuales corresponden a medio ambiente, mientras que los nueve restantes son de transporte. Esta asistencia técnica es esencial para la preparación de los proyectos que se presentarán al Comité de Gestión en 2001 y 2002.

También se han asignado fondos para apoyar la aportación comunitaria al Fondo Internacional de reapertura a la navegación del Danubio. Se comprometieron a tal fin 7,5 millones de € del presupuesto del 2000. Los programas Phare y Obnova (programa comunitario de ayuda a Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia) también contribuyeron al proyecto, al que aportaron 7,5 y 7 millones de € respectivamente.

Ya se han comprometido en torno a 390 millones de € de los créditos de 2001, por medio de proyectos decididos en 2000 (la ejecución de los proyectos de inversión financiados a través de ISPA s hace en varios años, por lo que, generalmente, los proyectos requieren un compromiso de más de un año).

#### **4. RESUMEN DE SAPARD**

Con los recursos financieros del presupuesto comunitario, que ascienden a más de 500 millones de euros anuales en el periodo 2000-2006, las prioridades de Sapard, establecidas en el Reglamento Sapard (Reglamento (CE) del Consejo 1268/1999<sup>4</sup>), son contribuir a la aplicación del acervo comunitario sobre la política agrícola común y sus políticas conexas y resolver problemas prioritarios y específicos de la adaptación sostenible del sector agrícola y las zonas rurales de los países candidatos. Además de la producción agraria primaria, pueden recibir ayudas los proyectos destinados a mejorar la transformación, la comercialización y la calidad de los productos, así como medidas de desarrollo rural más generales.

Las ayudas otorgadas a través de Sapard se basan en un único programa de desarrollo rural y agrario por cada país candidato durante 2000-2006. El contenido de cada programa refleja las prioridades que, dentro de los límites impuestos por el Reglamento Sapard, establecen las autoridades nacionales, dependiendo de las circunstancias y necesidades particulares del país.

---

<sup>4</sup> Reglamento (CE) n° 1268/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el periodo de preadhesión (DO L 161 de 26 de junio de 1999, p. 87).

Los programas Sapard son en gran medida comparables a los programas de desarrollo rural y agrario de los Estados miembros. Pese a que la programación era totalmente nueva para las Administraciones de los países candidato, en otoño del 2000, los programas de los diez países habían sido ultimados y aprobados por la Comisión.

Otra de las características del planteamiento programático de Sapard es que, a diferencia de lo que ocurre con los otros instrumentos de preadhesión, Phare e ISPA, cuyos elementos clave son gestionados, al menos en parte, por la Comisión, en el caso de Sapard la Comisión no interviene en ninguna de esas tareas clave, ni siquiera en la selección de los proyectos. Para Sapard se optó por un planteamiento alternativo, con arreglo al cual las autoridades nacionales de los países candidatos asumen toda la responsabilidad, mediante una gestión plenamente descentralizada. La finalidad perseguida era conseguir los objetivos de base del instrumento Sapard, esto es: en primer lugar, la realización de un gran número de proyectos de pequeña envergadura, en principio, en todas las zonas rurales de cada país, y en segundo lugar, la creación de estructuras que puedan también hacerse cargo de la aplicación del acervo en cuanto tenga lugar la adhesión. No obstante, este planteamiento llevaba aparejados dos requisitos fundamentales que debían cumplirse antes de poder conceder las ayudas.

El primer requisito era básicamente de carácter normativo. Dada la novedad del instrumento, era necesario introducir nuevas disposiciones legales comunitarias. También era necesario negociar con los países candidatos una serie de normas adecuadas que regulasen todo lo relativo al correcto uso y al control de los fondos, así como a la rendición de cuentas sobre su utilización plasmada en acuerdos de financiación plurianuales con dichos países. A finales del otoño del 2000, estas negociaciones habían concluido, y el 18 de diciembre del 2000 se firmó el primer acuerdo, con Bulgaria.

El segundo requisito consistía en establecer en cada uno de los países candidatos una agencia que pudiese ejecutar el programa Sapard de forma coherente con las disposiciones legales establecidas en los acuerdos de financiación plurianuales. Al final del 2000, los países candidatos habían realizado ya buena parte de los trabajos preparatorios para la creación de sus agencias Sapard. Sin embargo, ninguno de ellos disponía de una agencia a la que pudieran confiarse los fondos sin mayores dilaciones, por lo que resultó imposible transferir los fondos Sapard a ninguno de los países antes de que finalizara el año.

## **5. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LOS MECANISMOS DE LOS INSTRUMENTOS DE PREADHESIÓN**

### **5.1. Compromisos y transferencia de fondos**

Antes de que se puedan transferir a los países fondos de los tres instrumentos, se necesita:

- Una Decisión de la Comisión, para asignar fondos con cargo al presupuesto.
- Un acuerdo marco (ampliación a ISPA de los acuerdos marco existentes para Phare y creación de nuevos acuerdos de financiación plurianuales para Sapard).
- Un Acuerdo o Memorándum de Financiación bilateral anual en el que se precise el compromiso financiero de la Comunidad al país beneficiario en la medida, es decir, que establezca los derechos y las obligaciones de ambas partes.

Sin embargo, los procedimientos que desembocan en la toma de decisiones y el compromiso de fondos difieren en cada instrumento. Los pasos correspondientes se pueden resumir como sigue:

### **Phare**

- Firma del acuerdo marco entre la Comisión y cada país (existe en todos desde hace años)
- Programación anual por prioridades: documento de trabajo basado en la Asociación para la Adhesión
- Preparación por los países candidatos de proyectos de programas y de fichas de proyectos que se presentarán a la Comisión para que formule los comentarios oportunos al respecto y adopte una decisión final
- Preparación de propuestas de financiación de programas nacionales anuales por la DG Ampliación; consultas con otros servicios de la Comisión y presentación al Comité de Gestión de Phare para dictamen
- Decisión de la Comisión
- Compromiso de los fondos
- Firma de un Memorándum de Financiación anual por el país candidato y la Comisión; intercambio de correspondencia sobre cada ficha de proyecto
- Primera transferencia de fondos (anticipo del 20 %) a petición del Fondo Nacional

### **ISPA**

- Ampliación a ISPA de los acuerdos marco de Phare
- Preparación por los países de estrategias nacionales ISPA sobre transporte y medio ambiente; consultas a otros servicios de la Comisión y aprobación de las estrategias por la Comisión
- Determinación y preparación de proyectos por los países
- Solicitud del proyecto en formato normalizado, aceptación (es decir, verificación de que se ha presentado toda la documentación) y valoración
- Preparación en la DG Política Regional de una propuesta de financiación **por cada proyecto**, consulta interservicios y presentación al Comité de Gestión de ISPA para dictamen
- Decisión de la Comisión (por cada proyecto)
- Compromiso de los fondos (un proyecto puede recibir compromisos de diferentes ejercicios; por ejemplo, programas ISPA de 2000 y de 2001)
- Firma del Memorándum de Financiación (uno por proyecto)
- Primera transferencia de fondos (10 %)

## **Sapard**

- Presentación a la Comisión, antes del final de 1999, del borrador de un plan de desarrollo agrícola y rural por cada país para el periodo 2000-2006
- Consultas interservicios con los servicios de la Comisión y consultas con cada país
- Acuerdo con cada país sobre el plan
- Consulta interservicios final con los servicios de la Comisión
- Presentación del plan y dictamen del Comité STAR (gestión)
- Adopción oficial por la Comisión del programa de desarrollo agrícola y rural
- Decisión de la Comisión de autorizar la firma del acuerdo de financiación plurianual y del acuerdo de financiación anual
- Firma del acuerdo de financiación plurianual y del acuerdo de financiación anual
- Compromiso de asignación anual de recursos Sapard
- Celebración del acuerdo de financiación plurianual y del acuerdo de financiación anual
- Decisión oficial de la Comisión confirmando la gestión de la ayuda a los organismos ejecutivos
- Abono del primer tramo al país (como máximo el 49 % de la primera asignación anual)

### **5.2. Estructuras ejecutivas en los países candidatos**

Los fondos de los tres instrumentos de preadhesión se canalizarán a través del Fondo Nacional establecido en el Ministerio de Hacienda de cada país, bajo la responsabilidad del ordenador nacional de pagos.

De la ejecución de Phare e ISPA se encargarán los organismos ejecutivos (la Unidad Central de Financiación y Contratos, por ejemplo) que reciban los fondos del Fondo Nacional (a menos que éste actúe como organismo liquidador). Corresponderá a las Delegaciones de la CE aprobar la documentación de los contratos públicos antes de que se convoquen los concursos o se firmen los contratos.

Al contrario de lo que sucede en el caso de Phare e ISPA, que hacen el máximo uso posible de los acuerdos y estructuras del Sistema de Ejecución Descentralizada (SED) de Phare, la ejecución de Sapard está totalmente descentralizada desde el principio, siempre que se satisfagan todas las condiciones necesarias.

Esta delegación de la responsabilidad de gestión obliga a cada uno de los países candidatos a crear sus sistemas de gestión y control, que deberán recibir la aprobación del ordenador nacional de pagos correspondiente. Una vez satisfechas estas condiciones, los servicios de la Comisión proceden a la verificación del cumplimiento, antes de que la Comisión adopte una

Decisión otorgando la gestión financiera. El Reglamento 2222/2000 de la Comisión<sup>5</sup> establecía las normas financieras detalladas relativas a esta delegación de la gestión. Este Reglamento fue adoptado por la Comisión el 7 de junio del 2000, tras recibir la aprobación del Comité del FEOGA el 22 de mayo del mismo año.

Todos los países están intentando cumplir los requisitos institucionales necesarios para la gestión de Sapard. Un país (Bulgaria) ha conseguido finalizar la creación de sus sistemas de gestión y control y ha aprobado su Ley nacional de acreditación a finales del 2000. Sin embargo, en el 2000 ningún país candidato disponía de una agencia a la que pudieran transferirse los fondos. La transferencia de fondos sólo puede tener lugar una vez que la Comisión adopta la decisión de transferir la gestión de la ayuda a la agencia Sapard.

### **5.3. Descentralización de la ejecución en virtud del artículo 12 del Reglamento de Coordinación**

En la actualidad, Phare e ISPA se administra con el Sistema de Ejecución Descentralizada (SED), introducido para Phare en 1990 y revisado en 1998. A la luz de las conclusiones de la Cumbre Europea de Niza, la Comisión y los países candidatos seguirán esforzándose para conseguir una mayor transferencia a éstos de la gestión.

El Reglamento de Coordinación aporta así una base jurídica para que la Comisión renuncie al requisito de autorización previa en la selección de proyectos, la licitación y la contratación por los países candidatos (artículo 12). La situación resultante de tal renuncia se conoce como Sistema de Ejecución Descentralizada Ampliado.

Al contrario de lo que sucede con Phare e ISPA, Sapard se gestiona desde el principio de un modo totalmente descentralizado. Phare e ISPA pretenden introducir un Sistema de Ejecución Descentralizada Ampliado más adelante.

## **6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

### **6.1. Phare**

El seguimiento y la evaluación de Phare aportan a todas las partes implicadas en la gestión del programa un flujo de información regular y fiable sobre la ejecución de todos los programas en curso.

Durante el 2000 se emitieron 121 informes de seguimiento y evaluación que cubrían todos los sectores de asistencia de Phare. Dichos informes los preparó un contratista independiente externo que tenía oficinas con personal de la UE y evaluadores locales en Albania, Bulgaria, la República Checa, Estonia, ARYM, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, la República Eslovaca y Eslovenia. En Bruselas funcionaba una oficina central que evaluaba los programas multipaíses y multibeneficiarios.

Esta desconcentración se realiza de un modo acompasado con el seguimiento de los programas (control y seguimiento), de la que se encargan localmente los gestores de Phare en

---

<sup>5</sup> Reglamento (CE) n° 2222/2000 de la Comisión de 7 de junio de 2000, que establece normas financieras de aplicación del Reglamento (CE) n° 1268/1999 del Consejo relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de las medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el período de preadhesión.

las Delegaciones, con una evaluación independiente y externa como actividad complementaria.

A raíz de la reorientación de Phare hacia estrategias de preadhesión y de la descentralización de las responsabilidades de ejecución, el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Phare, antes centralizado, fue sustituido en septiembre del 2000 por un Sistema de Seguimiento y un Plan de Evaluación Intermedia revisado. La revisión se basa en la asunción por los países candidatos de la responsabilidad de presentar informes de seguimiento, que constituirán un paso hacia la gestión de los futuros Fondos Estructurales.

En cada país candidato se han creado nuevas estructuras supervisoras (un Comité Mixto de Seguimiento y unos 6 subcomités sectoriales de seguimiento) que se reúnen dos veces al año.

Los informes anuales de los diferentes subcomités de seguimiento se presentarán al Comité Mixto de Seguimiento, que en su reunión anual deberá debatir la coordinación del seguimiento.

## **6.2. ISPA**

Todos los proyectos de ISPA están sujetos a las disposiciones del Reglamento ISPA y del Acuerdo de Financiación relativo a cada medida de ISPA en relación con el seguimiento y con la evaluación. De momento la evaluación no supone problema alguno, pues los proyectos aún se encuentran en las primeras fases de ejecución.

La ronda de Comités de Seguimiento, que tendrá lugar dos veces al año, se celebrará por primera vez en la primavera de 2001. Dada la limitada experiencia de los países candidatos en el seguimiento de grandes proyectos de infraestructuras de acuerdo con los requisitos de la Comisión, la DG Política Regional les ha facilitado documentos orientativos que les serán de ayuda en la organización de estas primeras reuniones.

## **6.3. Sapard**

La ejecución de los programas Sapard está sujeta a las disposiciones del Acuerdo de Financiación plurianual relativas al seguimiento y la evaluación. De conformidad con estas disposiciones se creará un comité de seguimiento de cada programa Sapard. Con vistas a cumplir estos compromisos y a realizar las actividades conexas, la Comisión orientó en el 2000 a todos los países candidatos sobre el establecimiento de las normas de procedimiento de los comités de seguimiento de Sapard.

# **7. COORDINACIÓN**

## **7.1. General**

Tal como exige el Reglamento (CE) nº 1266/99 del Consejo, la Comisión se encarga de la estrecha coordinación entre los tres instrumentos de preadhesión. El Reglamento especifica claramente el ámbito de asistencia de cada uno de ellos, con lo que la posibilidad de coincidencias se reduce al mínimo:

- Sapard financia medidas de apoyo a la agricultura y al desarrollo rural.
- ISPA financia grandes proyectos de medio ambiente y de infraestructuras de transporte.

- Phare se dedica a medidas prioritarias relacionadas con la asimilación del acervo comunitario mediante el refuerzo de la capacidad administrativa o el apoyo a inversiones conexas. Este instrumento incluye asimismo un elemento de cohesión económica y social y puede también financiar medidas de medio ambiente y transporte que constituyan una parte accesorio pero indispensable de los programas integrados de reestructuración industrial o desarrollo regional.

El Comité de Gestión de Phare desempeña un papel de gran trascendencia en la coordinación general. De conformidad con el artículo 9 de Reglamento de Coordinación, el Comité asiste a la Comisión en la coordinación de las intervenciones realizadas en el marco de los tres instrumentos y la Comisión informa al Comité de las asignaciones financieras indicativas por país y por instrumento de preadhesión y de las medidas que ha tomado respecto a la coordinación con el BEI, con los otros instrumentos comunitarios y con las instituciones financieras internacionales. Esta información se facilita al Comité en el informe general sobre la asistencia de 2001. También se informa al Comité de las decisiones por las que la Comisión atribuye a los organismos ejecutivos de los países candidatos la gestión de la asistencia en régimen descentralizado, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Coordinación. En el 2000 no se tomó ninguna de tales decisiones.

En cuanto a la programación, el marco general de asistencia de los tres instrumentos en los diez países candidatos son sus correspondientes Asociaciones para la Adhesión, revisadas por el Consejo el 6 de diciembre de 1999. En el caso de Phare, tales Asociaciones se complementan con los planes nacionales de desarrollo, y en el de ISPA con las estrategias nacionales de medio ambiente y transporte. Los proyectos Sapard se seleccionarán a partir de los programas de desarrollo rural de 2000-2006, basados en los planes de los países candidatos y aprobados por la Comisión en el 2000.

Con el fin de evitar posibles coincidencias entre las intervenciones realizadas en el marco de Sapard y Phare (en particular, la cohesión económica y social y la cooperación transfronteriza de Phare, en las que se seguirá un enfoque más programático que incluirá la creación de «régimenes»), en los acuerdos y documentos de programación pertinentes se están incluyendo disposiciones apropiadas:

- En el caso de Phare, todas las decisiones y propuestas de financiación establecen que a partir de 2001 el coordinador nacional de la ayuda y el ordenador nacional de pagos serán corresponsables de la coordinación entre Phare (incluida la cooperación transfronteriza Phare), ISPA y Sapard.
- En cuanto a Sapard, los acuerdos de financiación plurianuales firmados con los 10 países candidatos establecen, en el artículo 1 de su sección C, que la Comisión y el país candidato han de garantizar la coordinación de la asistencia entre el programa, ISPA, Phare y la asistencia del BEI y otros instrumentos financieros internacionales. El país deberá velar por que en los proyectos Sapard que puedan ser total o parcialmente subvencionables en el marco de los otros instrumentos mencionados no se asignen a ningún gasto fondos procedentes de más de uno de ellos (en concreto, «imprimiendo» facturas).

## **7.2. Coordinación dentro de la Comisión**

El programa Phare es competencia de la Dirección General de Ampliación, que también asume la coordinación general entre los tres instrumentos, con el apoyo del Comité de Gestión de Phare. El programa ISPA es responsabilidad de la Dirección General de Política Regional y Sapard de la Dirección General de Agricultura.

En la práctica, la programación se coordina mediante consultas interservicios ampliadas. Además, en los diferentes departamentos de la Comisión afectados se ha creado un comité de coordinación de los instrumentos de preadhesión. Este comité dispensa una atención especial a la preparación de la descentralización ampliada de Phare e ISPA.

En cuanto al seguimiento de los proyectos, su coordinación corresponde al Comité Mixto de Seguimiento, que cuenta, cuando es posible, con el respaldo de los Comités de gestión de ISPA y los subcomités pertinentes de Phare.

Al objeto de trazar una línea divisoria entre las actuaciones que pueden recibir ayuda de Sapard o de Phare, la Comisión aclaró la diferencia entre los dos instrumentos, teniendo en cuenta el Reglamento de Coordinación. Esta distinción era necesaria, sobre todo, en las inversiones veterinarias. La distinción radica en que Phare puede apoyar inversiones en obras públicas realizadas por las autoridades nacionales u otras autoridades públicas subdelegadas. Las inversiones pueden recibir ayuda de Sapard si se desarrollan en la esfera privada (por ejemplo, laboratorios internos de plantas transformadoras o mejora del equipamiento de una explotación). Los programas Sapard pueden incluir también inversiones dirigidas a mejorar las pequeñas estructuras públicas locales de controles de calidad, veterinarios y de higiene de las plantas transformadoras, así como a garantizar la calidad de los alimentos y la protección del consumidor. Por otro lado, Phare seguirá otorgando ayuda para desarrollo institucional, en particular a las agencias Sapard.

En cuanto a ISPA, conviene señalar que la viabilidad y los estudios preliminares de los proyectos del 2000, primer año de aplicación de este instrumento, se financiaron con fondos de Phare en 1998 y 1999.

Además, la ejecución de Phare e ISPA está supervisada por las Delegaciones en los países candidatos.

## **7.3. Coordinación nacional**

A escala nacional y con vistas al objetivo de la descentralización, la Comisión anima a los países candidatos a mejorar su coordinación interministerial, como requisito previo necesario para el éxito de la futura gestión de los Fondos Estructurales, y, a corto plazo, para aplicar la política de cohesión económica y social en el marco de Phare.

En función de que en Sapard la gestión descentralizada va a existir desde el principio o va a ir aumentando, en Phare e ISPA, debe ir desarrollándose paralelamente la responsabilidad de los países candidatos en la adecuada coordinación de las operaciones que reciben asistencia de preadhesión y para evitar los solapamientos. Dado el carácter descentralizado de Sapard, corresponderá únicamente a los propios países candidatos garantizar la plena complementariedad a nivel proyectos.

Por lo tanto, la Comisión ha pedido a los países candidatos que den los pasos necesarios para garantizar una coordinación eficaz y efectiva.



## **8. COORDINACIÓN CON EL BEI Y LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES**

La asistencia de preadhesión sólo puede desempeñar adecuadamente la función que le corresponde cuando moviliza fondos de las instituciones financieras internacionales. Por ello, el 2 de marzo de 1998 la Comisión Europea firmó un Memorándum de Acuerdo con el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y el Banco Mundial dirigido a consolidar su cooperación y facilitar la cofinanciación en el marco del programa Phare. En octubre de 1998 se adhirieron a este acuerdo otras cuatro partes: la Corporación Nórdica de Financiación Medioambiental (NEFCO), el Banco Nórdico de Inversiones (NIB), la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa. En el 2000, el Memorándum de Acuerdo se amplió para cubrir los otros dos instrumentos de preadhesión, ISPA y Sapard. Pese a no ser signatario del Memorándum, el BEI colabora con las otras instituciones financieras internacionales siguiendo el espíritu del documento y asiste a la Comisión Europea en la consecución de los objetivos políticos de la UE.

Desde el 2000, el nuevo instrumento ISPA de transporte y medio ambiente constituye el principal mecanismo de cofinanciación de proyectos de infraestructuras con el BEI y las otras instituciones financieras internacionales. El principal instrumento de cofinanciación de Phare sigue siendo el mecanismo PYME, en el que la Comisión colabora con el BERD, el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa y el KfW (Instituto de Crédito a la Reconstrucción). La cofinanciación dentro de los programas nacionales de Phare incluyó un proyecto estonio de inversión en suministro de agua potable y depuración de aguas residuales en pequeños municipios y uno rumano comercial del gas y electricidad.

Los servicios de la Comisión celebran periódicamente reuniones con el BEI y el BERD para coordinar la programación y la ejecución, así como cuestiones de procedimiento. Cuando es posible se organizan misiones conjuntas en los países candidatos, lo que contribuye considerablemente a la cooperación a nivel proyectos en su propio beneficio.

En relación con ISPA, el 19 de enero del 2000 la Comisión y el BEI firmaron un Acuerdo de Cooperación sobre asistencia estructural comunitaria, incluido ISPA, para el periodo 2000-2006. El objetivo principal de dicho Acuerdo es potenciar el efecto multiplicador de las subvenciones comunitarias y restringir el apoyo presupuestario de la CE a lo estrictamente necesario. Los resultados del primer año de cooperación son muy positivos: se celebraron diversas reuniones de coordinación para establecer el marco de trabajo y empezar a aplicar el Acuerdo. Además se definieron posibles propuestas de cofinanciación mediante un intercambio de información desde el principio de la etapa de preparación de los proyectos. Por otra parte, la Comisión ha desarrollado buenas relaciones de trabajo con el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Banco Nórdico de Inversiones (NIB) y la Corporación Nórdica de Financiación Medioambiental (NEFCO), instituciones que participaron en la definición de varios proyectos cofinanciados.

En cuanto a Sapard, dada su completa descentralización en beneficio de los países candidatos, la cooperación con las instituciones financieras internacionales se limitó a consultas generales y a un intercambio de información

Las Delegaciones desempeñan también un papel importante en la coordinación de los instrumentos de preadhesión con las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales, al organizar periódicamente reuniones de donantes *in situ* en las que intercambian información acerca de los proyectos previstos y en curso.

## **9. CONCLUSIÓN**

El año 2000 ha sido el primero en que se han aplicado los tres instrumentos de preadhesión. Se ha avanzado mucho en el establecimiento de los nuevos instrumentos de ISPA y Sapard. La asistencia de preadhesión a los países candidatos se ha multiplicado por dos, ha habido que adaptar el programa Phare para tener en cuenta los nuevos instrumentos y se ha trabajado más en la cohesión económica y social. La cooperación entre los diferentes servicios de la Comisión se ha incrementado y se ha seguido realizando de acuerdo con el Reglamento de Coordinación. Con la creación en los países candidatos de las estructuras necesarias para los instrumentos de preadhesión, un paso importante del desarrollo institucional, estos países se han empezado a preparar para los Fondos Estructurales.

## **ANEXO**

### **Asignaciones de Phare, ISPA y SAPARD por países en el 2000**

	<b>Phare</b>	<b>SAPARD<sup>6</sup></b>	<b>ISPA</b>	<b>Total</b>
	<b>Millones de €</b>	<b>Millones de €</b>	<b>Millones de €</b>	<b>Millones de €</b>
Bulgaria	<b>150,6</b>	<b>53</b>	<b>104,0</b>	<b>307,6</b>
Rep. Checa	<b>101,5</b>	<b>22,4</b>	<b>70,0</b>	<b>193,9</b>
Estonia	<b>33,5</b>	<b>12,3</b>	<b>28,2</b>	<b>74,0</b>
Hungría	<b>119,8</b>	<b>38,7</b>	<b>88,0</b>	<b>246,5</b>
Letonia	<b>34,8</b>	<b>22,2</b>	<b>46,7</b>	<b>103,7</b>
Lituania	<b>87,1</b>	<b>30,3</b>	<b>52,2</b>	<b>169,6</b>
Polonia	<b>484,4</b>	<b>171,5</b>	<b>307,0</b>	<b>962,9</b>
Rumania	<b>260,3</b>	<b>153,2</b>	<b>239,2</b>	<b>652,7</b>
Eslovaquia	<b>78,8</b>	<b>18,6</b>	<b>42,5</b>	<b>139,9</b>
Eslovenia	<b>33,4</b>	<b>6,4</b>	<b>19,6</b>	<b>59,4</b>
Otros <sup>7</sup>	<b>185,1</b>			
Total	<b>1569,2</b>	<b>528,9</b>	<b>997,4</b>	<b>3095,5</b>

---

<sup>6</sup> Decisión 1999/595/CE de la Comisión de 20 de julio de 1999 por la que se establece la distribución indicativa de la asignación financiera comunitaria anual con cargo a las medidas de preadhesión a favor de la agricultura y el desarrollo rural (DO L 226 de 27 de agosto de 1999 p. 23). Las cifras de los países correspondientes al 2000 se han redondeado; sin embargo, el total de los recursos comprometidos sí que asciende a los 528,9 millones de € mencionados como total.

<sup>7</sup> Programas multinacionales y horizontales.