

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Las ayudas financieras de preadhesión — Phare, ISPA y Sapard»

(2003/C 61/17)

El 17 de enero de 2002, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre «Las ayudas financieras de preadhesión — Phare, ISPA y Sapard».

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de septiembre de 2002 (ponente: Sr. Kenneth Walker).

En su 393º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2002 (sesión del 19 de septiembre de 2002), el Comité Económico y Social ha aprobado por 23 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Como parte de su estrategia de preadhesión, la UE pone a disposición de los países candidatos ayudas financieras mediante varios procedimientos. Los diez países de Europa Central y Oriental (PECO) reciben directamente ayuda financiera con cargo a los instrumentos Phare, ISPA y Sapard; además, participan en programas de cofinanciación con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y otras instituciones financieras internacionales. El resto de los países candidatos, Chipre, Malta y Turquía, no se benefician de los programas Phare, ISPA o Sapard, pero pueden optar a las ayudas del BEI, como la de 6,42 millardos de euros destinada a países mediterráneos en el marco del programa MEDA. Además, los países candidatos adquieren una valiosa experiencia al participar en programas (como Erasmus, Sócrates y Leonardo), agencias y comités de la Comunidad.

1.2. El programa Phare está en funcionamiento desde 1989; presta asistencia a los PECO y está centrado en el desarrollo institucional, esto es, en reforzar la capacidad administrativa de los países candidatos para poner en práctica el acervo comunitario. A través de este programa, la UE facilita expertos para el asesoramiento a corto plazo y organiza hermanamientos, es decir, comisiones de servicio a largo plazo de funcionarios de los ministerios, órganos regionales, organismos públicos y organizaciones profesionales de los Estados miembros. El programa prevé también inversiones para ayudar a los países candidatos a aplicar el acervo comunitario. Otras ayudas destinadas a reforzar la cohesión económica y social permiten poner en pie mecanismos e instituciones que todos los países necesitarán tras la adhesión, en especial para ejecutar la financiación regional de la UE. El programa Phare se reestructuró en 1999, en previsión de la inminente aparición de ISPA y Sapard, con el fin de evitar interferencias entre los programas y garantizar la mayor coordinación posible entre los tres instrumentos. Phare ha ofrecido también asistencia a otros países de Europa Oriental que no son candidatos a la adhesión. El importe anual disponible en 2001 ascendió a 1 620 millones EUR (1 590 millones a precios de 1999).

1.3. En el marco de ISPA (Instrumento de Política Estructural de Preadhesión), que entró en vigor el 1 de enero de 2000, la UE proporciona asistencia a los PECO en lo referente a:

- medidas medioambientales destinadas a que los países candidatos puedan cumplir los requisitos del acervo;
- medidas relativas a infraestructuras de transporte que favorezcan una movilidad sostenible, y en especial proyectos de interés común basados en los criterios establecidos en la Decisión nº 1692/96/CE del Consejo para el desarrollo de las redes transeuropeas de transporte (RTE).

El último punto se refiere a la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales entre sí y con las RTE. Cada uno de los países candidatos destinatarios ha elaborado a nivel nacional estrategias en materia de transporte y medio ambiente para optar a la financiación comunitaria que ofrece ISPA. En el marco de este programa, la UE asigna 1 080 millones EUR al año (a precios de 1999) en concepto de asistencia en materia de infraestructuras.

1.4. El programa Sapard (Programa Especial de Adhesión para la Agricultura y el Desarrollo Rural) fue introducido por el Reglamento (CE) nº 1268/1999 del Consejo y entró en vigor el 1 de enero de 2000; está destinado a fomentar el desarrollo agrícola y rural en los países beneficiarios. La ayuda concedida mediante este instrumento tiene que revestir la forma de una contribución económica y ajustarse a una reglamentación financiera similar a la que rige para la financiación de la Política Agrícola Común (PAC) y la de los instrumentos estructurales. El programa concede 540 millones de euros anuales (a precios de 1999) a los PECO, cofinanciando proyectos seleccionados por los propios países candidatos en función de los planes de desarrollo rural aprobados por la UE. La estructura de ejecución, plenamente descentralizada, comprende una agencia Sapard, autorizada y reconocida por la Comisión Europea, en cada país candidato, que se ocupa de la gestión y los pagos.

1.5. La asistencia financiera con cargo a estos tres instrumentos se concede de conformidad con el marco legal general de los Acuerdos de Asociación con los países beneficiarios y teniendo en cuenta lo estipulado en las asociaciones para la adhesión correspondientes. En cuanto a Phare e ISPA, la Comisión lleva a cabo controles previos sistemáticos: las decisiones relativas a la concesión de los contratos que toma la entidad adjudicadora deben contar con la aprobación previa de la delegación de la Comisión. Sapard funciona con un sistema de control *ex-post*, en el cual la agencia toma estas decisiones sin consultar previamente con la delegación de la Comisión.

1.6. El doble objetivo de las ayudas financieras de preadhesión consiste en:

- proporcionar asistencia financiera para lograr el cumplimiento de las normas comunitarias y la aplicación del acervo comunitario;
- ofrecer experiencia a estos países y prepararlos para que en el futuro puedan hacer un uso efectivo de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión.

1.7. Los tres instrumentos de preadhesión son los precursores de las financiaciones comunitarias con las que los países candidatos contarán después de la adhesión; requieren un desarrollo de la capacidad en las instituciones relevantes y la creación de nuevas estructuras organizativas y administrativas. Phare es el precursor de los Fondos Estructurales; ISPA, el del Fondo de Cohesión y Sapard, el de los fondos agrarios⁽¹⁾. Phare es el único instrumento que ofrece ayudas destinadas al desarrollo institucional.

1.8. Los tres instrumentos dependen de tres direcciones generales de la Comisión diferentes. La administración de Phare depende de la DG Desarrollo; la de ISPA, de la DG Política Regional; y la de Sapard, de la DG Agricultura. Además, cada uno de ellos se rige por normativas distintas. El procedimiento de ISPA difiere bastante del de Phare, y el de Sapard también es muy distinto del de los dos anteriores⁽¹⁾.

1.9. La UE también fomenta proyectos de infraestructura a gran escala mediante acuerdos de cofinanciación con el BEI y las instituciones financieras internacionales con las que la Comisión Europea ha firmado un memorándum de coordinación.

1.10. Además de la ayuda de preadhesión, durante el periodo 2004-2006 la UE también pondrá a disposición de los nuevos Estados miembros pagos compensatorios posteriores a la adhesión con el fin de evitar que se conviertan en contribuyentes netos al presupuesto comunitario. A pesar del bajo nivel de PIB de los países candidatos con respecto a la media de la UE, se corre el riesgo de que, si no se recurre a estos pagos, algunos países tengan que hacer contribuciones al presupuesto comunitario superiores a las ayudas que reciben;

en efecto, a estos países se les exigirá que contribuyan al presupuesto comunitario desde la fecha misma de su adhesión, mientras que la cuantía de la ayuda realmente recibida se verá mermada por el hecho de que su estructura administrativa no tendrá la suficiente capacidad de absorción y de que la PAC prevé pagos muy reducidos.

1.11. La capacidad demostrada para gestionar los fondos de preadhesión y, por consiguiente, las ayudas mucho mayores procedentes de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión después de la adhesión será probablemente un criterio para la clausura definitiva del capítulo 28. Tanto el Parlamento Europeo como el Consejo han indicado que esto debe interpretarse como una clara señal de que el país en cuestión está preparado para la adhesión.

1.12. Para la preparación del presente Dictamen, el Comité ha realizado visitas a cuatro países candidatos (Bulgaria, Estonia, Polonia y Eslovaquia) y organizado audiencias allí con representantes de los interlocutores sociales y una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, los miembros del Grupo de estudio se reunieron con algunas de las delegaciones de la Comisión Europea en los países candidatos. Se envió un cuestionario a los representantes de la sociedad civil de los países candidatos con los que el CESE ha creado un Comité Consultivo Mixto. También se ha obtenido información a través de documentos de la Comisión, funcionarios de las direcciones generales implicadas y organizaciones de la sociedad civil a nivel europeo.

2. Funcionamiento de los instrumentos de preadhesión

2.1. Phare

2.1.1. Phare es un programa muy amplio y extremadamente complejo que representa un gran reto tanto para la Comisión Europea como para los países beneficiarios. En su fase inicial, se centró en la hacienda pública, la agricultura, el medio ambiente y la privatización. El apoyo al desarrollo regional también constituía una de sus prioridades, junto con los programas de cooperación transfronteriza. Otro centro de atención eran las PYME. La mayor parte de las medidas de apoyo fue orientándose hacia la asistencia técnica, con un volumen limitado de ayudas a la inversión⁽¹⁾.

2.1.2. En esta fase, el programa estaba orientado principalmente a la demanda. Los gobiernos de los países candidatos presentaban proyectos a la Comisión Europea. Siempre que se ajustasen a los objetivos de Phare, podían ser en cualquier campo o sector, de cualquier importe y con cualquier finalidad. Este sistema derivó en una profusión de pequeños proyectos, cuya organización era complicada y llevaba mucho tiempo.

⁽¹⁾ Actas del seminario celebrado en septiembre de 1999 en el Centro de información de la UE en Budapest. Presentación realizada por Alain Bothorel, Jefe de la Unidad Phare, Delegación de Budapest.

2.1.3. En 1997, cuando se diseñaron los otros dos instrumentos de preadhesión, se dio una nueva orientación al programa Phare para integrarlo en una estrategia global de preadhesión. La Comisión elaboró un dictamen sobre cada país candidato, en el que indicaba los ámbitos en los que era preciso intervenir para que la adhesión pudiese llevarse a cabo. Dichos dictámenes se convirtieron en el fundamento de las respectivas asociaciones para la adhesión. A partir de ese momento, el programa de ayuda Phare se centró en las prioridades de la adhesión recogidas en la asociación para la adhesión correspondiente a cada caso. De ese modo pasó a ser un programa orientado a la adhesión.

2.1.4. En esa segunda forma, Phare ofrece dos tipos de asistencia: ayuda al desarrollo institucional y ayuda a la inversión. La primera asciende al 30 % de la financiación total y se reparte entre hermanamientos y asistencia técnica. Los hermanamientos consisten en enviar en comisión de servicios a largo plazo (más de un año) a funcionarios de los Estados miembros a una institución homóloga de un país asociado. Pueden reforzarse con asistencia técnica especializada o ayudas a la inversión en bienes de equipo, cuyo fin es proporcionar el equipo necesario para sustentar proyectos de desarrollo institucional. Para estos últimos, no existe un umbral mínimo; no obstante, el valor medio se sitúa en torno a 1 millón EUR. En cuanto a los proyectos de ayuda a la inversión, que representan la mayor parte del 70 % de los fondos restantes, se destinan principalmente a la rehabilitación o modernización de infraestructuras y cuentan con un importe mínimo de 2 millones EUR.

2.1.5. La reorientación del programa tardó prácticamente dos años en llevarse a cabo, hecho que ha sido objeto de críticas tanto por parte del Tribunal de Cuentas (1) como entre los representantes de los países beneficiarios. Este cambio de enfoque supuso una considerable carga de trabajo adicional para las administraciones nacionales y las delegaciones de la Comisión Europea (1). También desencadenó un proceso de descentralización progresiva que aún está en curso. Según la antigua normativa, todos los contratos de más de 500 000 EUR tenían que contar con la autorización de la sede de Phare en Bruselas; en la actualidad, los jefes de las delegaciones pueden responsabilizarse de proyectos de un valor de hasta 5 millones EUR.

2.1.6. Aproximadamente el 78 % de la financiación de Phare se asigna a programas nacionales, que se establecen de forma bilateral con cada país candidato. El resto se destina a iniciativas multinacionales, horizontales y de cooperación transfronteriza (CTF). A raíz del nuevo enfoque que se le dio en 1998, Phare ya no se hace cargo de proyectos medioambientales, que se remiten a ISPA, ni de proyectos relativos al sector agrícola, de los que se ocupa Sapard.

2.1.7. El Tribunal de Cuentas (2) reprochó al programa Phare su escasa repercusión, debido en gran medida a la falta de armonización con Interreg. También señaló que no existía un sistema efectivo de información y gestión y que la Comisión no había logrado demostrar la rentabilidad del sistema de hermanamientos (1). Todo ello condujo a la revisión del proceso.

(1) Carta de sector del Tribunal de Cuentas sobre Phare, 1999.

(2) Informe Especial nº 5/99 sobre la cooperación transfronteriza Phare (1994-1998).

2.1.8. A finales de 1998, Phare había desembolsado unos 5,8 millardos EUR de un compromiso total de casi 9 millardos de euros. Por término medio, suele acabar desembolsándose aproximadamente el 95 % del importe comprometido. Actualmente se hallan en marcha unos 500 proyectos de hermanamiento.

2.2. ISPA

2.2.1. La gestión de la fase de programación y de la aplicación de ISPA es competencia de la DG Política Regional; las delegaciones de la Comisión Europea desempeñan un papel fundamental en el momento de la aplicación. Al igual que los demás instrumentos de preadhesión, este programa se centra en la adhesión y debe plegarse a las prioridades de cada asociación para la adhesión. La financiación está reservada a proyectos de transporte y de medio ambiente a partes iguales.

2.2.2. Los países beneficiarios están obligados a elaborar estrategias nacionales tanto para los aspectos de transporte como de medio ambiente. Los proyectos ISPA tienen que ser cofinanciados, y la ayuda comunitaria se limita al 75 % (85 %, en casos excepcionales) de la contribución nacional; también se exige que presenten el mayor grado de apalancamiento posible. ISPA exige un protocolo de financiación para cada proyecto y no admite un protocolo único que cubra todo un programa (como ocurre con Phare).

2.2.3. Los proyectos de transporte deben estar relacionados, bien con una extensión de la red TINA (*Transport Infrastructure Needs Assessment*, o «Evaluación de las necesidades en infraestructuras de transporte»), que constituye uno de los corredores que la Comisión considera prioritarios, o bien con una vía de acceso a dicha red. Antes de poder seleccionar la Comisión un proyecto, es preciso efectuar un análisis de rentabilidad y una evaluación del impacto medioambiental. Por otra parte, los proyectos deben ser económicamente sostenibles, en especial, en lo que se refiere a la capacidad de garantizar la continuidad del servicio; y finalmente, deben ajustarse a la estrategia nacional correspondiente. En cuanto a los proyectos ISPA relativos al medio ambiente, se concede prioridad a aquellos de los que va a beneficiarse un mayor número de personas; razón por la cual se tiende a privilegiar los proyectos urbanos. El importe mínimo de toda inversión es de 5 millones EUR, pero también es posible agrupar proyectos más pequeños para alcanzar esta cantidad (3).

2.2.4. Al igual que Phare, ISPA está sujeto a un sistema de control previo. La Comisión puede renunciar al mismo, pero únicamente si se acoge al Sistema de Ejecución Descentralizada Ampliada (SEDA), en cumplimiento del artículo 12 del Reglamento de coordinación.

(3) Comisión Europea: Dirección General de Ampliación, febrero de 2002, «El proceso de ampliación y los tres instrumentos de preadhesión: Phare, ISPA y Sapard». Acta de la conferencia organizada por la DG Ampliación y las representaciones permanentes de Suecia y Austria ante la Unión Europea, 5 de marzo de 2001.

2.2.5. La tasa de ejecución de ISPA es bastante baja. Del importe de más de 1 millardo EUR anual asignado durante el periodo 2000-2002 no se gastó nada en 2000 y sólo 200 millones EUR en 2001. Aún no se dispone de los datos correspondientes a 2002, pero se prevé que los gastos superen los de 2001.

2.3. Sapard

2.3.1. Sapard funciona en consonancia con las directrices del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) —el sistema de subvenciones agrícolas para los Estados miembros—⁽¹⁾, y requiere el establecimiento en cada país candidato de un organismo pagador que, tras la adhesión, podría hacerse cargo de las ayudas comunitarias destinadas a la agricultura. Hasta la fecha se han creado organismos de este tipo en todos menos uno de los diez países destinatarios. La Comisión aprueba un programa para cada país candidato basado en un plan diseñado por las autoridades nacionales. De acuerdo con el sistema de gestión plenamente descentralizada, la Comisión no se ocupa de seleccionar ni gestionar los proyectos, y sólo interviene en el proceso a posteriori, en el momento de la liquidación de cuentas (como en el caso del FEOGA), para garantizar que la aplicación cumple las normas del programa Sapard. Estas normas estipulan que debe tratarse de una cofinanciación, en la que la UE pone el 75 %, y en casos excepcionales el 100 %, del total del gasto público subvencionable.

2.3.2. El programa apoya, particularmente, los proyectos relativos al desarrollo rural y agrícola, al turismo regional y la industria alimentaria. Los beneficiarios suelen ser agentes del sector privado (a menudo PYME), pero a veces pertenecen al sector público, especialmente, en materia de infraestructuras. Las convocatorias de propuestas se realizan a través de la agencia Sapard del país beneficiario, que lleva a cabo el proceso de selección y vela por que se cumplan los criterios establecidos de conformidad con las normas del programa Sapard.

2.3.3. Mientras que el programa de ayuda ISPA se aplica a nivel gubernamental y se reparte entre los ministerios, la financiación Sapard suele ir destinada a un grupo mucho más variado de beneficiarios, como agricultores (muchos de los cuales no hablan ninguna de las lenguas comunitarias) y los municipios. Habida cuenta del gran número de casos particulares y a fin de contribuir en la mayor medida posible al objetivo del desarrollo de capacidades, se aplicó un sistema descentralizado desde el principio. Los países beneficiarios deben poner en pie un sistema administrativo que lleve a cabo controles efectivos. Se realizan auditorías exhaustivas y, en contra de lo que ocurre en el caso de Phare, la Comisión puede exigir que se devuelvan las ayudas si el proyecto no se ejecuta correctamente; también puede decidir que los importes correspondientes se deduzcan de los pagos debidos en concepto de cualquier instrumento comunitario.

(1) Comisión Europea: Dirección General de Ampliación, febrero de 2002, «El proceso de ampliación y los tres instrumentos de preadhesión: Phare, ISPA y Sapard». Acta de la conferencia organizada por la DG Ampliación y las representaciones permanentes de Suecia y Austria ante la Unión Europea, 5 de marzo de 2001.

2.3.4. A finales del año 2001, se habían desembolsado unos 30 millones EUR del total de más de 1,5 millardos asignados para el periodo 2000-2002, a pesar de que el programa no entró en funcionamiento hasta mayo de 2001 con ocasión de la primera decisión relativa a la transferencia de la gestión. Dos tercios de la contribución comunitaria total están destinados a Polonia y Rumania.

3. Mejoras en los instrumentos de preadhesión

3.1. La Comisión ha definido cinco acciones clave para mejorar el funcionamiento de los instrumentos de preadhesión⁽²⁾:

- es preciso reforzar la capacidad administrativa y de programación de los PECO mediante el desarrollo institucional y las consiguientes inversiones, así como aplicando enfoques experimentales a las acciones que corresponden al objetivo nº 1;
- es necesario fomentar en mayor medida los planes de desarrollo nacional (PDN);
- los países candidatos deberán optar por una combinación adecuada de los modelos regionales y nacionales;
- se extenderá la aplicación del planteamiento programático y la gestión de sus medidas se hará más estricta;
- en cuanto a la cohesión social y económica, la programación de la CTF seguirá el PDN y se irá ajustando al programa Interreg.

3.2. Dentro del proceso continuo de desarrollo de la descentralización, todos las ayudas Phare se gestionarán desde un único organismo, el Fondo Nacional, en los PECO. El Responsable Nacional será el que asuma toda la responsabilidad y rinda cuentas a la Comisión del uso de los fondos.

3.3. Los nuevos mecanismos de aplicación reflejan la experiencia reunida a lo largo de los años con el programa Phare y, en especial, la enseñanza de que es necesario que la gestión de los fondos⁽²⁾ corra a cargo de un número limitado de «centros de excelencia». Éste es un requisito imprescindible para que la Comisión transfiera íntegramente sus responsabilidades a los países candidatos en materia de licitaciones y contrataciones.

3.4. En lugar de dedicarse a proyectos individuales, Phare tiende ahora a un enfoque más programático. Esta evolución debería llevar a una mayor armonización entre los programas Phare CTF y la versión de dichos programas con cargo a los Fondos Estructurales (Interreg).

(2) Informe 2000 sobre el Programa Phare.

3.5. La adopción por parte del programa Phare de las orientaciones de Interreg III ha facilitado la preparación y presentación de documentos de programación conjunta Phare CTF/Interreg para las regiones transfronterizas UE-PECO correspondientes al periodo 2002-2006.

3.6. En el marco de la línea presupuestaria Phare CTF se ha consignado un crédito para los fondos de microproyectos (FMP), que actualmente se están aplicando en todas las fronteras ⁽¹⁾.

3.7. Se ha registrado un aumento considerable de la actividad de la oficina de intercambio de información sobre la asistencia técnica TAIEX (Technical Assistance Information Exchange Office) ⁽¹⁾.

3.8. Asimismo, se observó la necesidad de disponer de un nuevo instrumento a medio plazo para cubrir la laguna que existía entre los procesos de hermanamiento a largo plazo y la asistencia TAIEX a corto plazo. Ha recibido el nombre de «twinning light» y se introdujo en 2001; debería servir para aportar una mayor flexibilidad ⁽¹⁾.

3.9. Por último, se ha creado una ayuda en el marco del programa Phare para incitar a las instituciones financieras a ampliar y prolongar a largo plazo la financiación que ofrecen a las actividades de las PYME ⁽¹⁾.

4. Perspectivas sobre los progresos hasta la fecha y sobre la situación actual

4.1. Perspectivas de la UE

4.1.1. La Comisión admite que el importe de la ayuda desembolsado, comparado con los presupuestos de cada uno de los tres instrumentos, es decepcionante, pero culpa directamente de esto a los gobiernos de los países beneficiarios. En el «Informe 2000 sobre el Programa Phare — reforzar la preparación para la adhesión» ⁽²⁾, la Comisión señalaba que los instrumentos empleados en el marco del programa Phare podían verse obstaculizados por las deficiencias sistemáticas de las administraciones nacionales. Asimismo, la Comisión considera que no debe procederse a ningún pago hasta que el país haya demostrado que es capaz de gestionar las ayudas. La Comisión está trabajando para desarrollar esta capacidad, principalmente mediante el programa Phare, pero algunos países avanzan lentamente. La Comisión se ve limitada en sus acciones por las imposiciones de la reglamentación financiera.

4.1.2. La Comisión considera que la política que se adopte debería regirse por un enfoque coherente y a largo plazo. Como requisito previo a la obtención de una ayuda de preadhesión, los países candidatos deben elaborar planes y estrategias nacionales para el desarrollo sectorial. Las orienta-

ciones relativas a las ayudas de preadhesión no contienen una disposición de aplicación obligatoria en lo referente a la consulta pública. La República Checa es el único país candidato que somete de forma coherente a una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) las estrategias y los planes propuestos.

4.1.3. No basta con asegurarse de que los países asociados establezcan sistemas de control adecuados. Es imprescindible, además, que desarrollen métodos satisfactorios para la ejecución de los proyectos. Así, es necesario poner en pie una infraestructura administrativa que sea capaz de gestionar la realización de los proyectos, mantener el contacto con los funcionarios de la UE y llevar a cabo una función coordinadora dentro del país de que se trate. La creación de esta infraestructura no sólo es imprescindible para el buen desarrollo de los programas de ayudas financieras de preadhesión, sino también para atraer inversiones extranjeras.

4.1.4. Se ha criticado que los tres instrumentos se rijan por reglamentaciones diferentes. La Comisión explica que esto es inevitable dado que cada instrumento está dirigido a beneficiarios distintos. Por otra parte, uno de los objetivos es el de preparar a los países candidatos para su participación en los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, cuyos reglamentos también son diferentes entre sí.

4.1.5. Podría parecer que los proyectos pequeños y localizados tienen un efecto más inmediato y directo en el nivel de vida de una zona; pero el hecho es que los proyectos de mayor envergadura, y en especial los que presentan una dimensión transfronteriza, tienen un mayor impacto macroeconómico y más posibilidades de mejorar la calidad de vida de la comunidad a largo plazo.

4.1.6. Los planes nacionales de desarrollo se elaboran a veces con prisas, sin una consulta conveniente entre los ministerios competentes y otras organizaciones gubernamentales, y menos aún con los representantes de la sociedad civil ⁽³⁾. Se exige a los países solicitantes que se ciñan a los modelos actuales en todos los ámbitos de la política comunitaria, incluso en los países cuya adhesión está prevista para dentro de bastante tiempo y en los cuales las políticas están en fase de revisión. El resultado, en muchos casos, es un ejercicio limitado a políticas y métodos de actuación que ya no son de actualidad. Los defectos y fallos de las políticas comunitarias se están reproduciendo en los países candidatos. El hecho de que los futuros Estados miembros vuelvan a caer en todos los errores que los actuales Estados miembros ya cometieron es perjudicial tanto para éstos como para los primeros, que se encontrarán en una situación insostenible. Esto es aún más flagrante en el caso de la PAC, que no cumple

⁽¹⁾ Informe 2000 sobre el Programa Phare.

⁽²⁾ C(2000) 3103/2, 27.10.2000.

⁽³⁾ Amigos de la Tierra Europa y CEE Bankwatch Network: «Billions for Sustainability? II — Sustainable Theory — Unsustainable Practice?». Segundo informe sobre el uso de las ayudas financieras de preadhesión de la UE y sus efectos sociales y medioambientales.

las condiciones necesarias para un desarrollo sostenible; por lo tanto, Sapard no está fomentando un desarrollo sostenible en los países candidatos⁽¹⁾.

4.1.7. Los principales problemas son:

- la precariedad del entorno empresarial;
- la escasa capacidad administrativa;
- las deficiencias del sistema judicial;
- la falta de neutralidad y responsabilidad de la función pública.

4.1.8. A continuación, figura una sinopsis de los puntos de vista expresados por los representantes de las delegaciones de la Comisión Europea en los países visitados a lo largo de los debates entablados con ellos.

4.1.8.1. Muchos proyectos han fracasado debido a la debilidad de la estructura administrativa nacional. En ocasiones, el fracaso se debe a que los proyectos son demasiado ambiciosos con relación al estado de la administración nacional. El tipo de proyectos que diseñan los países candidatos no es el adecuado, lo que provoca un bloqueo de los fondos. A menudo, resulta difícil crear organismos de control suficientemente fiables. También se dan problemas de corrupción, que se ven agravados por la falta de eficiencia del sistema judicial.

4.1.8.2. Muchos de los ministerios nacionales no disponen aún de la legislación institucional y la capacidad administrativa necesarias. Los ministerios deberían funcionar con un personal más reducido, pero más motivado y mejor pagado. Existe una falta de autoridades ejecutivas a nivel regional debido principalmente a la debilidad de las administraciones regionales.

4.1.8.3. En la mayor parte de los países candidatos, el diálogo social es muy limitado y, a menudo, existe un desequilibrio entre las dos partes de dicho diálogo.

4.2. *Puntos de vista de los gobiernos de los países beneficiarios*

4.2.1. La mayoría de las instituciones gubernamentales tienen la impresión de que se han producido avances considerables en el desarrollo de la infraestructura administrativa, que actualmente se tiene la capacidad real de idear, presentar y poner en práctica proyectos, y que es posible absorber una buena parte de los fondos asignados.

4.2.2. Las órganos gubernamentales que no están implicados en el proceso tienden a mostrar indiferencia o incluso hostilidad hacia él.

4.2.2.1. Las opiniones con respecto al éxito o fracaso de los programas de hermanamiento varían mucho de un país a otro. En general, la introducción del programa de «twinning light» ha tenido buena acogida. Se considera más flexible, más barato, más rápido y más fácil de aplicar que el programa de hermanamiento clásico.

4.2.3. Es preciso fomentar la motivación entre los beneficiarios de los programas, en particular en el caso de Sapard, con el fin de que presenten más proyectos. Esto podría conseguirse con una mayor publicidad; de hecho, resultaría útil recibir ayuda comunitaria con este fin. Asimismo, sería necesario ampliar la capacidad del sector privado.

4.2.4. Los funcionarios públicos consideran que, en general, las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil cuentan con una representación adecuada en el proceso y tienen la misma responsabilidad que aquéllos.

4.2.5. El requisito impuesto por Phare e ISPA de que las empresas solicitantes deben tener al menos dos años de experiencia en el sector de que se trate impide la participación de empresas nacionales a menos que constituyan un consorcio con multinacionales.

4.2.6. En ocasiones, parece que la UE presiona para que se recurra a ciertas empresas de consultores si se requiere obtener la aprobación de los proyectos. Esto ocurre sobre todo en el caso de ISPA.

4.2.7. La norma de que los proyectos Phare se inicien, ejecuten y concluyan en un periodo máximo de tres años (norma N+3) es excesivamente estricta y debería suavizarse.

4.2.8. Es preciso reforzar los aspectos sociales y relativos a la cohesión del programa Phare.

4.2.9. La UE tiende a cumplir sus responsabilidades con retraso y, sin embargo, se muestra muy estricta con los plazos impuestos a los funcionarios de los gobiernos nacionales. Es frecuente la falta de comunicación entre los funcionarios comunitarios y los ministerios nacionales.

4.2.10. La DG Desarrollo es la encargada de administrar el programa Phare, pero a menudo hay otras DG que intervienen en el proceso. Aparentemente, se da una falta de coordinación y cooperación entre ellas.

4.2.11. En muchos casos, parece haber falta de comunicación entre la Comisión en Bruselas y las delegaciones de la Comisión en los países candidatos.

(1) Amigos de la Tierra Europa y CEE Bankwatch Network: «Billions for Sustainability? III — Sustainable Theory — Unsustainable Practice?». Tercer informe sobre el uso de las ayudas financieras de preadhesión de la UE y sus efectos sociales y medioambientales.

4.3. *Puntos de vista de los representantes de la sociedad civil en los países beneficiarios*

4.3.1. Las respuestas al cuestionario indican que los principales problemas surgen en el momento de elaborar las propuestas para las ayudas de preadhesión. Es precisamente con los órganos consultores de las regiones remotas que más ayuda necesitan con los que la relación es más débil. Con demasiada frecuencia se centra la atención en grandes proyectos nacionales o transfronterizos, a pesar de que los proyectos más pequeños y localizados mejorarían de forma más inmediata la vida diaria de la población. Existe una falta de transparencia y de información al ciudadano sobre el curso de las negociaciones. Los agentes socioeconómicos no participan adecuadamente en los planes de ayudas a la preadhesión. Se tiene la sensación de que la participación de las ONG y otras organizaciones de voluntariado no siempre es bien recibida. Esta situación podría remediarse en parte mediante la creación de una base de datos a la que pudiesen acceder las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil; si no puede realizarse a nivel nacional, convendría crearla a nivel europeo.

4.3.1.1. Los representantes de la sociedad civil consideran que es preciso reforzar el diálogo civil y social. Phare se dedica al desarrollo de las capacidades dentro del sector público, pero también se necesita ayuda para aumentar la capacidad de las ONG y otros actores de la sociedad civil a fin de que puedan participar de forma más efectiva en el proceso. Los ministerios no reconocen a los representantes de la sociedad civil como interlocutores o partes del proceso. Incluso en los casos en los que la sociedad civil cuenta con representación en los comités de supervisión y otros organismos, puede resultarle difícil aportar una verdadera contribución. A menudo, dichos comités sólo tratan cuestiones puramente técnicas; no debaten asuntos fundamentales como el grado de cumplimiento efectivo de los objetivos. Las reuniones se convocan con poca antelación y, con frecuencia, los documentos no están disponibles a tiempo para permitir una preparación adecuada antes de la reunión. Cuando se llevan a cabo las consultas con la sociedad civil, los plazos fijados para la presentación de las representaciones a menudo son tan cortos que impiden que el proceso se desarrolle de forma válida. Los criterios aplicados para seleccionar las organizaciones de la sociedad civil a las que se va a consultar no son claros. Con frecuencia, la «consulta» consiste simplemente en confirmar hechos consumados. Muchos representantes de la sociedad civil afirman que sólo reciben información a posteriori. Incluso cuando los documentos se hacen públicos porque así lo estipula la ley, los procedimientos para acceder a ellos son tan pesados y largos que parecen hechos para incitar al ciudadano a que renuncie a ejercer sus derechos. Con demasiada frecuencia, los funcionarios de los gobiernos sencillamente no cumplen la normativa.

4.3.1.2. La participación pública y, en particular, la de los representantes de la sociedad civil deberían producirse desde las primeras fases del proceso.

4.3.2. Los ciudadanos consideran que los programas de ayudas de preadhesión son excesivamente complejos. El problema reside más en un exceso de información que en la falta de ésta. Hay cantidad de información, pero faltan conocimientos. Entre la gran masa de datos es difícil encontrar el que se busca para una situación concreta. Por otra parte, el lenguaje empleado suele ser demasiado sofisticado y verboso. Con frecuencia, las orientaciones que acompañan a los proyectos son poco claras, confusas y equívocas. Sería conveniente racionalizar, simplificar y reducir el volumen de la información. A menudo, los proyectos propuestos se abandonan o no se llevan a cabo, principalmente, porque entrañan una gran labor de preparación sin ninguna garantía de que vayan a ser aceptados.

4.3.2.1. Especialmente en el caso de Sapard, se tiene la sensación de que, para conseguir que un proyecto sea seleccionado, es necesario encargar su elaboración a una de las empresas consultoras que figuran en una lista restringida. Muchos proyectos son elaborados por una empresa de consultores europea y evaluados luego en Bruselas por otra empresa europea, que discrepa de la primera.

4.3.2.2. En el marco de Sapard, el requisito de que el beneficiario financie el 50 % del proyecto está impidiendo la participación de las pequeñas y medianas explotaciones agrarias. Dado que sólo se puede disponer de los fondos con cargo a Sapard cuando el proyecto ya está en funcionamiento, en realidad el beneficiario se ve obligado al principio a costear el 100 %. Únicamente las grandes explotaciones consiguen el apoyo bancario necesario o pueden financiar esta cantidad sólo con sus recursos. Por tanto, las explotaciones de menor envergadura, que son las que necesitan la ayuda de una forma más acuciante, se ven excluidas del programa. Otro obstáculo consiste en la condición de que al menos el 50 % de los ingresos del beneficiario procedan de la agricultura. Este requisito excluye a numerosos posibles beneficiarios, en especial en los países en los que abundan las explotaciones muy pequeñas que constituyen una actividad a tiempo parcial.

4.3.2.3. En la línea de ISPA dedicada al transporte, existe la impresión de que orientación del programa hacia las RTE está restringiendo el acceso a otros proyectos de los que se podría obtener un beneficio inmediato mayor.

4.3.3. Las organizaciones de la sociedad civil argumentan que es preciso mejorar la coordinación entre los organismos implicados. Con demasiada frecuencia, se presentan proyectos simplemente porque se dispone de los fondos, sin una evaluación adecuada de sus consecuencias o su efectividad. Por ejemplo, algunas instalaciones de depuración de agua están funcionando sólo al 20 % de su capacidad. Sería conveniente llevar a cabo análisis exhaustivos de los proyectos una vez concluidos para determinar las razones por las que algunas cosas funcionan y otras no. Por otro lado, además de los planes estratégicos nacionales es necesario elaborar planes operativos regionales. Falta la dimensión regional, lo que lleva a apatía entre las autoridades regionales.

4.3.3.1. En varios países se dijo que había corrupción en todos los ámbitos, pero en especial en los círculos de poder. En ocasiones, los contratos de los proyectos se conceden a candidatos sorprendentes. En la selección de los proyectos intervienen personas que tienen intereses personales en el resultado. La preparación de los análisis de impacto corre a cargo de expertos supuestamente independientes, designados por los ministerios nacionales. Es difícil o casi imposible saber cómo se ha elegido o designado a estos expertos. Su función consiste a menudo en dar el visto bueno a decisiones que ya han sido adoptadas. Tampoco se entienden siempre los criterios que presiden la selección de los proyectos. En ocasiones, la distribución regional de los proyectos parece depender más de la influencia política que de una evaluación objetiva de su valor. Las organizaciones de la sociedad civil han notificado irregularidades evidentes a políticos, funcionarios públicos y delegaciones de la Comisión, sin obtener respuesta.

4.3.3.2. En uno de los países, la situación se resume así: «No hay control público, ni responsabilidad ni transparencia».

4.3.3.3. Algunos de los encuestados señalaron que se están realizando proyectos que no son sostenibles porque no se ajustan a las necesidades ni a las características del país.

4.3.4. Se considera que el proceso de selección de los proyectos es tortuoso, formalista y ritualista. La preparación de un proyecto con el fin de recibir las ayudas financieras de preadhesión es una obra de arte en sí misma. El diseño de los planes es un proceso muy costoso y muy largo, que requiere la participación de numerosos expertos y asesores extranjeros cuyos honorarios son muy elevados. Al parecer, se concede demasiada importancia al contenido del proyecto en lugar de sus posibles consecuencias sobre el nivel de desempleo o de vida. Muchos proyectos se rechazan por errores de presentación sin importancia. Se tiende a privilegiar los grandes proyectos porque son más fáciles de gestionar.

4.3.5. Se tiene la impresión de que los países beneficiarios tienen que ajustar sus políticas para ceñirse a las prioridades de los que conceden la financiación. Esto lleva a la gente a pensar que se sigue un programa al que ellos no tienen acceso y que no refleja sus principales inquietudes. Los proyectos se basan más en procedimientos que en necesidades, y no se privilegia la cooperación. En general, se aplica un enfoque de arriba abajo y no al revés.

4.3.6. La disponibilidad de ayudas financieras de preadhesión se interpreta frecuentemente como un requisito previo imprescindible para tomar medidas encaminadas a solucionar problemas locales concretos, incluso en los casos en que éstos podrían resolverse con los recursos nacionales.

4.3.7. En ocasiones hay problemas con la disponibilidad de la documentación en la lengua nacional del país beneficiario, incluso en casos en que los planes estratégicos se han elaborado en el país.

4.3.8. Existe una sensación generalizada de que los métodos aplicados para otorgar o, más a menudo, denegar las ayudas financieras de preadhesión presentan deficiencias y que es preciso someterlos a una revisión minuciosa y completa. Se debería introducir una mayor transparencia y adoptar un requisito que obligase a contar con la participación de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil.

4.3.9. El sector público carece de la capacidad administrativa suficiente para absorber la financiación disponible. La cuestión de la capacidad de absorción es ya un gran problema y lo será durante muchos años.

4.3.10. La documentación suele quedar bloqueada durante largos periodos de tiempo en la Comisión, en Bruselas, o en las delegaciones locales, lo que constituye un problema para los administradores de los proyectos. También se retrasa el pago de los trabajos ya realizados.

4.3.11. No existe ningún mecanismo formal para que la sociedad civil comunique a las administraciones nacionales y la Comisión los resultados de la evaluación posterior del impacto y el éxito de los proyectos.

5. Respuestas al cuestionario

5.1. Se envió a nueve países candidatos el cuestionario.

5.2. Las respuestas a las primeras cuatro preguntas son muy variadas:

- la valoración de los avances alcanzados va desde opiniones muy favorables o satisfactorias hasta negativas; varios encuestados contestaron que no disponían de información suficiente para emitir un juicio al respecto;
- el grado de participación de los encuestados en los programas de ayuda también es muy dispar;
- hay una gran divergencia de opiniones sobre la accesibilidad de la información; algunos indican que es relativamente fácil acceder a ella, otros que resulta difícil y otros que la información está disponible, pero que es muy trabajoso encontrarla;
- en algunos países, se afirma que existe un gran desequilibrio entre la participación regional y nacional en el proceso, mientras que en otros se considera que ambos están razonablemente equiparados.

5.3. De la media ponderada de las respuestas, se deduce que las futuras prioridades de los programas de ayuda deberían ser, en orden decreciente:

- la reducción de las disparidades económicas (infraestructura, medio ambiente, espíritu empresarial) entre los países candidatos y los Estados miembros de la UE;
- la reducción de las disparidades económicas en el interior de cada país;
- la educación y formación;
- el acceso a las nuevas tecnologías de la información;
- la reducción de las disparidades sociales y la lucha contra la exclusión;
- el desarrollo de las capacidades administrativas a nivel gubernamental y de los agentes sociales y económicos;
- la reducción del efecto de la disciplina económica impuesta por la UE;
- la adopción del acervo comunitario;
- la cuestión de las minorías;
- el fomento del diálogo social.

5.4. La mayor parte de los mecanismos de ayuda financiera se consideran apropiados, según las circunstancias; pero el que se menciona con mayor frecuencia es la cofinanciación pública y privada.

5.5. En una escala de 1 a 10, la nota media que obtiene el grado de éxito de los programas es de 6,25.

5.6. Las respuestas a las preguntas restantes figuran en los puntos 4.2 y 4.3.

6. Comentarios

6.1. Sin lugar a dudas, las ayudas financieras de preadhesión han contribuido de forma significativa al desarrollo de los países candidatos y, en gran medida, se debe a ellas el que la Comisión pueda afirmar que «las negociaciones progresan satisfactoriamente y los países negociadores hasta ahora están cumpliendo por lo general sus compromisos asumidos en las negociaciones»⁽¹⁾. No obstante, en el mismo documento se indica que la gestión de los fondos comunitarios es un aspecto que aún requiere especial atención.

6.1.1. La suma de las cantidades asignadas a los países candidatos en el marco de los tres instrumentos asciende a un importe considerable. Esta ayuda financiera contribuirá a aportar cambios profundos en las economías de los países implicados; también tendrá efectos irreversibles en las sociedades de los PECO, donde la transformación civil aún está en curso y a veces parece carecer tanto de impulso como de rumbo. Por lo tanto, es de vital importancia, como la propia Comisión ha reconocido⁽²⁾, que estos instrumentos se apliquen de acuerdo con los principios del desarrollo sostenible.

6.2. Se dan grandes diferencias en el ritmo de los progresos realizados por los diversos países candidatos. Todos los países participantes se encuentran en un ciclo de aprendizaje, pero su posición en dicho ciclo es muy variada.

6.3. Asimismo, existe una gran diversidad de opiniones entre todas las partes implicadas. Mientras que la Comisión sigue haciendo hincapié en la gran debilidad administrativa de muchos países candidatos, que está limitando su capacidad de absorber los fondos asignados, las autoridades nacionales de estos mismos países tienen una percepción más optimista de la situación y confían en que van a poder idear, poner en práctica y controlar los proyectos de aquí a la adhesión. Seguramente, esta divergencia es el reflejo de la diferencia entre la evaluación por los ministerios nacionales de los avances realizados y la constatación de la Comisión de todo lo que aún queda por hacer. La opinión de las organizaciones de la sociedad civil de estos países suele coincidir con la de la Comisión; en numerosas ocasiones, han expresado ciertas dudas con respecto a la capacidad de absorción de sus administraciones nacionales.

6.3.1. Parece evidente que el juicio de la Comisión refleja mejor la situación real, ya que los ministerios nacionales se dejan llevar por sus deseos. Sin embargo, cabe preguntarse por qué esta situación se prolonga. Phare es un programa concebido específicamente para fomentar el desarrollo institucional. ¿Por qué, tras largos años de funcionamiento y después de haber invertido considerables cantidades de dinero, sigue siendo tan débil la capacidad administrativa de muchos países candidatos?

6.3.2. Esto lleva a poner en cuestión el papel de los expertos en la preparación de los proyectos y la realización de las evaluaciones de impacto. Según la opinión generalizada, los expertos están muy implicados en todas las fases de los proyectos y, a menudo, desempeñan una función fundamental en la etapa de selección. Normalmente, estos expertos provienen de empresas de consultoría establecidas fuera del país beneficiario o con una presencia mínima en él. La incidencia relativamente elevada de proyectos rechazados, retirados o que fracasan hace que surjan dudas acerca de la calidad de la contribución de estos consultores en el proceso.

⁽¹⁾ COM(2002) 256 final.

⁽²⁾ Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible.

6.4. Los ministerios nacionales y los representantes de la sociedad civil también están en gran desacuerdo respecto de la naturaleza y el alcance de la participación de la sociedad civil. Aunque evidentemente la situación varía de un país a otro, parece ser que en muchos países candidatos no hay una verdadera participación por parte de los ciudadanos. Los funcionarios se sienten obligados políticamente a aplicar el principio de consulta, pero en general lo consideran un obstáculo a la fácil y rápida preparación de los proyectos. La participación ciudadana se ve así reducida a una práctica formal carente de sentido. En gran medida, esto es el legado de los regímenes en los que se disuadía activamente al ciudadano de poner en tela de juicio la actividad funcional.

6.4.1. Con el fin de aumentar la participación ciudadana, será preciso reforzar el diálogo social y civil en muchos de los países beneficiarios. En este sentido, es desconcertante que los encuestados consideren esta función de los programas de asistencia como la menos importante.

6.4.2. Aparte de la cuestión de la participación de los interlocutores sociales y otros actores de la sociedad civil, existe a menudo una falta de participación de las administraciones regionales. Se suele atribuir este fenómeno a la apatía y debilidad de estas administraciones, así como al intento de las autoridades nacionales de mantener estas cuestiones bajo su exclusivo control.

6.4.3. Los representantes de la sociedad civil se quejan de que el programa Phare está demasiado dirigido a los gobiernos centrales y afirman que se podría hacer mucho más si se destinase a proporcionar una asistencia en materia de desarrollo institucional a los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, dado que los avances de las administraciones gubernamentales centrales han sido relativamente escasos, este enfoque sería inviable en la mayoría de los países.

6.5. Los ministerios nacionales y los representantes de la sociedad civil se muestran completamente de acuerdo sobre la complejidad de los procedimientos que hay que llevar a cabo para acceder a la financiación de los tres instrumentos. De forma casi unánime, consideran que son innecesariamente complicados y lentos. Por otra parte, existe una preocupación justificada en algunos países en cuanto a la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil.

6.6. Como en otros ámbitos, los diversos actores del sistema tienden a echarse las culpas unos a otros de los fallos y olvidar su propia responsabilidad en el buen funcionamiento general del proceso. También existen algunas ideas erróneas generalizadas que dan lugar a críticas injustas; por ejemplo, algunas ONG de medioambiente afirman que el transporte público no se ha financiado en parte gracias al programa ISPA, pero las estadísticas desmienten esta constatación. Esta cuestión revela que es absolutamente necesario aumentar la calidad y la cantidad de la información que se pone a disposición del ciudadano, así como mejorar los métodos de difusión.

6.6.1. En numerosos países, es evidente que las organizaciones de la sociedad civil como las ONG, los sindicatos, las cámaras de comercio y las asociaciones de empresarios podrían esforzarse más por proporcionar información a sus miembros y ofrecerles asistencia en lo que respecta a la presentación de los proyectos.

6.7. Un aspecto preocupante es que aparentemente las PYME no se están beneficiando de los instrumentos de preadhesión en la medida en que sería deseable, habida cuenta de su importancia en estas economías emergentes. Concretamente, las PYME no se están beneficiando del programa Sapard debido a la falta de:

- capacidad de cumplir los requisitos formales;
- conocimiento del programa;
- medios para participar en la cofinanciación.

6.8. El criterio más importante para la evaluación de cualquier proyecto no es la medida en que cumple los objetivos establecidos, sino su efecto en la economía del lugar. Los proyectos tienen una doble función: alcanzar sus objetivos, por una parte, y proporcionar a los países candidatos una experiencia en la gestión de proyectos, por otra parte.

6.9. La transparencia y la participación ciudadana en el proceso decisorio debería constituir una de las condiciones imprescindibles para acceder a las ayudas financieras de preadhesión en el marco de los tres instrumentos. La participación pública en el proceso debería aprovecharse para mejorar la calidad de los planes y proyectos, y crear un sentido de «pertenencia» entre los ciudadanos de los países beneficiarios.

6.10. Uno de los objetivos del Reglamento del Consejo que introdujo el programa Sapard consistía en elaborar un marco de ayuda comunitaria para la agricultura y el desarrollo rural sostenibles. Sin embargo, la propia PAC, que necesita una reforma, debería orientarse más hacia el cumplimiento de los criterios de desarrollo sostenible. Así, cabe preguntarse en qué medida Sapard, cuyo objetivo es aplicar la PAC, puede fomentar un desarrollo sostenible en las zonas rurales de los países candidatos a la adhesión.

6.11. El hecho de que las cantidades que realmente se desembolsan sean inferiores a las sumas asignadas se debe a numerosos factores, como la falta de capacidad administrativa en algunos países y dificultades para cumplir los requisitos de complementariedad. Sin embargo, la ausencia de una ayuda tangible está creando un sentimiento antieuropeo en algunos países candidatos.

6.12. En varios países con un PIB por habitante muy bajo, se teme que resulte difícil obtener financiación privada para proyectos enmarcados en ISPA, debido a que el ciudadano no podría pagar por el suministro de energía y los transportes públicos la diferencia de precio que sería necesaria para retribuir a los inversores privados. Un estudio realizado en uno de estos países por expertos independientes de una empresa internacional de consultores calculó que la instalación de los sistemas de tratamiento y depuración del agua exigiría una tarificación del uso del agua que representaría el 5 % de un salario medio; se consideró que se podría afrontar esta situación, pero esta evaluación no tenía en cuenta que a esta cantidad se sumaría probablemente una subida similar de las cargas correspondientes al suministro de energía y el transporte público.

7. Recomendaciones

7.1. El Comité formula las siguientes recomendaciones (no necesariamente en orden de importancia) con vistas a mejorar el funcionamiento y la efectividad de los instrumentos de preadhesión:

- Es preciso aumentar la transparencia de las ayudas financieras de preadhesión en todos los países beneficiarios.
- Sería conveniente reorientar las ayudas para que aportasen soluciones más sostenibles y modificar las orientaciones de los instrumentos, en especial de ISPA y Sapard, a la luz de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible.
- La participación activa de los interlocutores sociales y otros representantes de la sociedad civil debería constituir un requisito obligatorio; esta intervención debería producirse desde las primeras fases del proceso.
- Es necesario reforzar el diálogo social y civil en cada uno de los países implicados; una medida eficaz en este sentido podría consistir en crear un foro de la sociedad civil basado en el modelo del Comité Económico y Social Europeo en cada país que aún no cuente con una institución de este tipo.
- La información depende con excesiva frecuencia de los contactos personales y extraoficiales entre los ministerios y otros organismos; sería conveniente establecer normas claras y vinculantes acerca del acceso a la información; éstas sólo pueden proceder de la UE.
- Es preciso mejorar la difusión de la información y, en general, hacer más publicidad; si las autoridades de los países interesados no pudiesen llevar esto a cabo, debería encargarse la UE.
- Los interlocutores sociales, las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil de los países candidatos tienen que desempeñar un papel más proactivo a la hora de buscar información, asistir a sus miembros y dejar oír su voz.
- Sería conveniente revisar los procedimientos impuestos por la UE para los tres instrumentos con el fin de racionalizarlos y simplificarlos. Se debería elaborar un conjunto claro de normas y directrices unívocas, vinculantes y aplicables que no se modificaran durante un tiempo.
- Es necesario controlar de forma estricta la efectividad de la intervención de los consultores y expertos occidentales tanto para garantizar la calidad de los proyectos como para aumentar su credibilidad. Debería tacharse de la lista a los consultores que no prestasen un servicio adecuado.
- Sería apropiado modificar las normas de subvencionabilidad de Sapard para facilitar el acceso de las pequeñas explotaciones agrarias y las que funcionan a tiempo parcial. Estas normas deberían ser más flexibles o prever

un sistema de avales públicos para conseguir préstamos bancarios. Rumania ha tomado últimamente medidas en este sentido.

- El problema de la corrupción debería afrontarse de forma abierta, franca y sin temores allí donde surja.
- La Comisión debería elaborar y publicar objetivos para el nivel de ayuda que se va a asignar anualmente a cada país beneficiario en el marco de cada uno de los instrumentos.
- Se debería establecer un mecanismo formal para poder obtener de las organizaciones de la sociedad civil los resultados de la evaluación posterior del impacto de los proyectos.
- Sería conveniente revisar el sistema de comunicación y coordinación entre las DG correspondientes, ubicadas en Bruselas, y las delegaciones de la Comisión Europea en los países candidatos.
- Los diversos agentes implicados deben aprender a trabajar juntos y cooperar de forma más estrecha, en lugar de reprocharse unos a otros la falta de resultados.
- La concentración de la financiación de ISPA en las RTE no debería excluir el desarrollo de infraestructuras de transportes locales y regionales.

7.2. El Comité propone preparar en su momento un dictamen de seguimiento con el fin de evaluar hasta qué punto se han seguido las anteriores recomendaciones y de actualizar su evaluación del funcionamiento de los fondos de preadhesión.

7.3. El Comité considera que, tras la adhesión de los países de la primera tanda en 2004, sería conveniente reestructurar las ayudas financieras de preadhesión para ofrecer asistencia a todos los países candidatos que entonces aún no formen parte de la UE.

8. Conclusiones

8.1. Las ayudas financieras de preadhesión han prestado una asistencia valiosa a los países beneficiarios. Es muy probable que sin ellas no se hubiese podido realizar tantos avances con miras a la adhesión. Seguramente, su papel va a seguir cobrando cada vez más importancia. Sin embargo, es evidente que se pueden introducir muchas mejoras en cuanto a la manera en que se gestionan y aplican estas ayudas financieras. Es una lástima que la falta de capacidad administrativa de los países beneficiarios siga obstaculizando el buen funcionamiento de los instrumentos. Se requiere una mayor transparencia y responsabilidad. Es inconcebible que la participación ciudadana y el acceso a la información dependan de la buena voluntad de los ministerios y funcionarios nacionales.

8.1.1. Las organizaciones de la sociedad civil tienen mucho que aportar al proceso, especialmente en lo que se refiere al análisis del impacto potencial de los proyectos, pero es preciso que adopten una actitud más activa. En especial, los interlocutores sociales y otros representantes de la sociedad civil tienen que reforzar el diálogo entre ellos y presentar una postura común ante los gobiernos. La creación de comités económicos y sociales, a partir del modelo europeo, contribuiría a facilitar esta labor.

8.2. Es necesario considerar en mayor medida estas ayudas financieras como instrumentos destinados a fomentar el desarrollo sostenible. Se debe facilitar el acceso a Sapard de las explotaciones pequeñas y que funcionan a tiempo parcial, ya que la mejora de su situación representaría un enorme beneficio para la agricultura y el desarrollo rural de estos países.

8.3. La opinión de los ciudadanos en la mayoría de los países candidatos, si no en todos, es que existen problemas graves de funcionamiento de las ayudas financieras de preadhesión y que éstos provienen en gran medida de la naturaleza excesivamente burocrática de las estructuras establecidas por la UE y la insistencia en tener que contar con empresas extranjeras de consultores. Por desafortunadas que sean estas apreciaciones, ahí están, minando en los países candidatos el apoyo al objetivo de la adhesión a la Unión Europea. Sería arriesgado ignorar estos puntos de vista simplemente porque parecen ser erróneos. Es necesario y urgente llevar a cabo una labor de relaciones públicas para explicar a los ciudadanos de estos países cuál es la situación real.

8.4. Es un error pensar que la inminencia de la primera tanda de la adhesión, después de la cual diez nuevos Estados miembros formarán parte de la UE, hace innecesario ocuparse de estas cuestiones. No sólo es imprescindible devolver la credibilidad y utilidad a las elevadas cantidades de dinero público que se desembolsan, sino que también es esencial que los países candidatos adquieran la experiencia suficiente en materia de gestión de estos fondos y realización de los proyectos correspondientes. Aún queda mucho por hacer en este sentido en la mayoría de los países y, por lo tanto, cabe poner en duda su capacidad para absorber las ayudas de mayor envergadura procedentes de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión que recibirán después de la adhesión y, en consecuencia, su grado de preparación para la adhesión a la UE. Tratar de reducir la distancia entre su situación presente y el estado necesario de preparación constituye, en la mayoría de los casos, una tarea abrumadora; sin olvidar que el tiempo apremia.

8.5. El Comité ha establecido una serie de recomendaciones específicas para mejorar el *status quo*. La lista no es exhaustiva. Es preciso abordar el problema lo antes posible y con firmeza, ya que el tiempo desempeña un papel esencial. Para ser efectivo, todo plan debe contar con un programa de actuación común a la Comisión, los gobiernos de los países beneficiarios y la sociedad civil de dichos países. Es de esperar que exista la voluntad política de alcanzar estos objetivos.

Bruselas, 19 de septiembre de 2002.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS