



## ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL PROGRAMA MEDA: AMBICIOSOS OBJETIVOS FRENTE A MODESTOS RESULTADOS

Antonio BLANC ALTEMIR

### SUMARIO:

I. EL PROGRAMA MEDA: PRINCIPAL INSTRUMENTO FINANCIERO DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL DESARROLLO DE LA ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA. 1. La creación del Programa: MEDA I y MEDA II. 2. Luces ... y sombras del Programa MEDA. A. MEDA I (1995-1999). B. Las reformas introducidas en el Programa. C. Los resultados: MEDA II (2000-2006). D. Evaluación y fiscalización del Programa. II. CONSIDERACIONES FINALES.

### I. EL PROGRAMA MEDA: PRINCIPAL INSTRUMENTO FINANCIERO DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL DESARROLLO DE LA ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA

#### 1. *La creación del Programa: MEDA I y MEDA II*

El Programa MEDA<sup>1</sup> fue creado por el Reglamento (CE) n° 1488/96<sup>2</sup> como el principal instrumento de la cooperación económica y financiera de la Asociación Euromediterránea (AEM)<sup>3</sup>. El Programa, que puede considerarse

1. El término "MEDA" corresponde a la expresión francesa "*Mesures D'Accompagnement*".

2. Reglamento (CE) 1488/96, de 23 de julio de 1996, relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea. *DOCE*, n° L 189, de 30 de julio de 1996. Su entrada en vigor se produjo el 2 de agosto de 1996.

3. Sobre el denominado "proceso de Barcelona", *vid.*, entre otros, BLANC ALTEMIR, A., "Estabilidad y codesarrollo en el Mediterráneo: de una Conferencia de Seguridad y Cooperación para el Mediterráneo (CSCM) a la Conferencia Euromediterránea (CEM)", *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XI, 1995, pp. 63-128; *L'Unione Europea e i paesi terzi mediterranei. Verso una vera Associazione euromediterranea?* Università degli Studi di Camerino (Italia). Facoltà di Giurisprudenza, 1999; "Un nuevo impulso a la arquitectura mediterránea de la Unión Europea", en BLANC ALTEMIR, A. (ed), *El Mediterráneo: un espacio común para la cooperación, el desarrollo y el diálogo intercultural*. Tecnos, Madrid, 1999, pp. 19-60; "Balance sobre la Asociación Euromediterránea a los cinco años de la Conferencia de Barcelona: Algunas reflexiones", en PELÁEZ MARÓN, J.M. (Coord.), *Globalización, deuda externa y exigencias de justicia social*. Universidad Internacional de Andalucía/Akal, Madrid, 2003, pp. 25-55; "El proceso euromedi-

como una de las contribuciones de más novedosas de dicha Asociación, sustituyó progresivamente a los antiguos Protocolos Financieros<sup>4</sup>, de carácter bilateral, existentes en el marco de la cooperación entre la Comunidad Europea y los Países Mediterráneos. La sustitución de los instrumentos financieros existentes por el programa MEDA se realizó de forma progresiva durante los años 1995 y 1996, hasta representar en 1998-99 alrededor del 90% del total de los recursos financieros destinados por el presupuesto comunitario al Mediterráneo.

El Programa MEDA supuso un notable incremento de la aportación financiera de la UE en relación con los antiguos Protocolos Financieros. Así, en el Programa MEDA I (1995-1999) se establecía un total de 4.685 millones de euros con cargo al presupuesto comunitario a los que se añadiría una cantidad similar en préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI)<sup>5</sup>. La novedad del sistema introducido por MEDA, así como la incapacidad de los países beneficiarios<sup>6</sup> de presentar en los plazos previstos los proyectos susceptibles de

terránco: una década de luces y sombras”, *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XXI, 2005, pp. 185-225; “La Asociación Euromediterránea, diez años después”, en *The Image of Europe in the Mediterranean. Fòrum Universitari de la Mediterrània*. Publicacions Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, 2006, pp. 87-106; LE MORZELLE, J., “Le partenariat euro-méditerranéen: la consolidation d’une zone de paix et de stabilité”, en *Le partenariat euro-méditerranéen. Le processus de Barcelone: Nouvelles perspectives*. Actes de Colloque du 14 décembre 2001, Lyon. Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 65-83; NÚÑEZ VILLAVERDE, J.A., *Las relaciones de la UE con sus vecinos mediterráneos. Entre la frustración y la esperanza*. CIDOB-Icaria, Barcelona 2005; JORDÁN GALDUF, J.M., “Balance y perspectivas de la Asociación Euromediterránea. Una mirada española”. *Cuadernos de Integración Europea*, nº 3, Diciembre de 2005, pp. 3-23; LEFFLER, CH., “Una evolución y no una revolución: el Proceso de Barcelona diez años después”; RADWAN, S., “Evaluación del Proceso de Barcelona desde la perspectiva de los socios mediterráneos”; KHADER, B., “Partenariado Euromediterráneo o Partenariado Euro-Árabe” *Med. 2005. Anuario del Mediterráneo*, IEMed-CIDOB, Barcelona, 2005, pp. 62-65; 78-85 y 98-102, respectivamente. ABOUYOUB, H., “El Partenariado Euromediterráneo: un punto de vista del Sur”. *Med. 2007. Anuario del Mediterráneo*, IEMed-CIDOB, Barcelona, 2007, pp. 139-141.

4. Que constituyeron el modelo de cooperación financiera de la Política Global Mediterránea, en sus tres etapas: 1976-1981; 1982-86 y 1987-91; así como de la Política Mediterránea Renovada (1992-1996). El total de los fondos comprometidos durante la época de vigencia de tales Protocolos, incluyendo los préstamos del BEI, superaron ligeramente los 8.000 millones de euros, de los que 4.405 corresponden a los IV Protocolos, relativos al período 1992-1996.

5. El total de los préstamos del BEI en la región mediterránea durante el período 1995-1999 ha sido de 4.672 millones de euros. Algunos de ellos han sido destinados a financiar proyectos de mejora de tratamiento y gestión de aguas en Egipto, Líbano, Jordania, Marruecos o en Cisjordania y Gaza; así como a reducir la polución y modernizar los sistemas de control de tráfico en los aeropuertos argelinos.

6. En 1995, los Países Terceros Mediterráneos (PTM), luego Países Mediterráneos No Comunitarios (PMNC) eran: Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, Jordania, Autoridad Palestina, Líbano, Siria, Turquía, Chipre y Malta. De estos, los tres últimos ya no reciben ayuda bilateral en el marco del Programa MEDA, ya que Chipre y Malta se convirtieron en países



obtener financiación comunitaria determinaron que al final de MEDA I tan sólo se había realizado el 29% de los pagos comprometidos. La adopción del Programa MEDA II para el período 2000-2006<sup>7</sup>, con una cantidad total de 5.350 millones de euros, a los que se sumarían otros 6.400 en préstamos del BEI<sup>8</sup>, así como la mejora de la gestión introducida en los últimos años, incrementaron el porcentaje de los pagos efectuados en relación con el total de los compromisos respecto del período anterior<sup>9</sup>.

Mientras que el primer Reglamento MEDA establecía que la Comunidad apoyaría los esfuerzos de los PMNC para reformar sus estructuras socioeconómicas y al mismo tiempo para atenuar las consecuencias negativas que pudieran derivarse del desarrollo económico, el Reglamento MEDA II, añadió a estos dos ámbitos un tercero, que consistía en la mejora de las condiciones de las personas menos favorecidas.

Los objetivos del Programa han sido consolidar la AEM en los tres pilares en los que aquélla se asienta: la cooperación política y de seguridad; la cooperación económica y financiera; y la cooperación social, cultural y humana. Las acciones se han canalizado a través de una serie de iniciativas que han puesto especial atención, de conformidad con el Anexo II del citado Reglamento (CE) n° 2698/2000, en tres grandes sectores:

- a. La transición económica de los PMNC y la realización de una zona euromediterránea de libre comercio para el año 2010;
- b. El desarrollo económico y social sostenible; y
- c. La cooperación regional, subregional y transfronteriza.

En el primero de los ámbitos señalados, algunas de las acciones emprendidas se han destinado al apoyo de las PYMEs y a la creación de empleo; al

miembros de pleno derecho de la UE en 2004, mientras que Turquía recibe ayuda de preadhesión especial. Por otra parte, Israel tampoco recibe ayuda bilateral pues tiene una renta *per cápita* mucho más elevada que el resto. Sin embargo estos cuatro países siguen formando parte del Programa regional MEDA.

7. Mediante el Reglamento (CE) N° 2698/2000 del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, que modifica al anterior Reglamento (CE) N° 1488/1996, también del Consejo, de 23 de julio de 1996, haciéndolo al mismo tiempo más operativo.

8. Ampliables en otros 1.000 millones procedentes de otras fuentes comunitarias.

9. A finales de 2004 y por primera vez en la historia de los Programas MEDA, los pagos (750 millones de euros) superaron el total de los compromisos adoptados (700 millones de euros), lo que supuso que la ratio pagos/compromisos se incrementó considerablemente pasando de un 29% en el marco de MEDA I (1995-1999) al 105% en 2004. Ello demostró que los resultados positivos empezaban a ser visibles, debido principalmente a una mejor adecuación de los programas y proyectos a las necesidades de los socios mediterráneos, a la desconcentración operada que supone una mayor implicación en la toma de decisiones y en su ejecución por parte de las delegaciones de la Comisión en dichos países.



fomento de la cooperación industrial y el comercio entre los PMNC, así como de las inversiones privadas; a la modernización de infraestructuras económicas y a la apertura de los mercados.

En el segundo ámbito, relativo a potenciar el desarrollo socioeconómico sostenible, algunas de las acciones emprendidas por el Programa se han dirigido a la mejora de los servicios sociales (sanidad, enseñanza, vivienda...); a la consolidación de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho; a fomentar la participación de la sociedad civil; a la protección y mejora del medio ambiente; al desarrollo rural y agrícola o a la modernización de las infraestructuras, en particular las relativas a la energía y los transportes.

En el tercer ámbito, relativo al fomento de la cooperación regional, subregional y transfronteriza, algunas de las acciones emprendidas por MEDA se han destinado al desarrollo de las estructuras de cooperación regional entre los PMNC y entre éstos y los Estados miembros de la UE o al fomento de los intercambios entre las sociedades civiles, en el marco de la cooperación descentralizada, a través de una red de universidades<sup>10</sup>, sindicatos, colectividades locales, empresas, ONGs... El Programa ha financiado asimismo acciones relativas a la asistencia técnica, la formación y la información, proyectos de inversión o de desarrollo institucional.

Las financiaciones MEDA han revestido diferentes formas, en particular, subvenciones administradas por la Comisión Europea y destinadas a financiar íntegra o parcialmente actividades o proyectos que contribuyeran a los objetivos del Programa<sup>11</sup>. Además de la ayuda financiera de la UE gestionada directamente por la Comisión, los reglamentos MEDA contemplaban otros tres tipos de actividades bancarias, de cuya gestión y ejecución se encarga el BEI, en virtud de un mandato de la Comisión:

- a. asistencia técnica, a través del Fondo de apoyo a la asistencia técnica del MEIC<sup>12</sup>.
- b. bonificaciones de interés a los préstamos del BEI en el ámbito de la cooperación medioambiental.

10. Cfr. OLIVÉ, E., "Cooperación universitaria en los países mediterráneos", *Med. 2005. Anuario del Mediterráneo*, IEMed-CIDOB, Barcelona, 2005, pp. 239-241; LAHRECH, O.A., "Cooperación universitaria curomediterránea. Hacia la construcción de un futuro común". *Med. 2007. Anuario del Mediterráneo*, IEMed-CIDOB, Barcelona, 2007, pp. 119-123.

11. El Tribunal de Cuentas examinó estas medidas en su Informe Especial nº 5/2006 (DOUE C 200, de 24-8-2006), al que nos referiremos posteriormente.

12. Mecanismo Euromediterráneo de Inversión y Cooperación. Desde octubre de 2002, todas las operaciones del BEI en la región mediterránea se han reagrupado bajo el MEIC, con el objetivo de dar un nuevo impulso al desarrollo económico de la región mediterránea mediante un refuerzo de la cooperación financiera y económica.



- c. operaciones de capital riesgo, concedidos y administrados por el BEI para reforzar el sector privado y financiero.

En relación con la asistencia técnica, conviene señalar que en 2003 se firmaron dos acuerdos marco<sup>13</sup> completados por acuerdos anuales de ejecución. La gestión de las bonificaciones de interés y de las operaciones de capital riesgo, quedó regulada a través de un convenio firmado en 1992 entre la Comisión y el BEI.

La financiación comunitaria en los sectores productivos se ha combinado con recursos propios del destinatario, de tal forma que el importe asignado por la UE no sobrepasara el 80% del coste total de la inversión, posibilitándose igualmente efectuar las financiaciones en forma de cofinanciación con otros organismos. No sólo los Estados y las regiones se han beneficiado de las financiaciones del Programa MEDA, sino también las colectividades locales, operadores privados, cooperativas, fundaciones y ONGs, entre otros, tanto de los PMNC como de la UE.

La Comisión Europea ha desempeñado un papel determinante en lo relativo a la programación y coordinación de la asistencia concedida por la UE, incluido el BEI y los Estados miembros, con el fin de incrementar la coherencia, la eficacia y la complementariedad de los programas de cooperación, fomentando, asimismo, la coordinación con las instituciones financieras internacionales y otros donantes. Conviene señalar, igualmente, que en la selección de las medidas financiadas por el Programa, se han tenido en cuenta no sólo las prioridades de los beneficiarios, sino también los progresos realizados en el proceso de reformas estructurales, tanto económicas como políticas<sup>14</sup> así como las disposiciones de los diferentes Acuerdos de Asociación concluidos con los PMNC<sup>15</sup>.

De conformidad con el artículo 5 del Reglamento (CE) n° 2698/2000 anteriormente citado, los documentos de estrategia, cuyo objeto es definir los objetivos de la cooperación a largo plazo y determinar los ámbitos de intervención prioritarios, se elaboraron para el período 2000-2006, en colaboración con el BEI, tanto en los ámbitos nacional como regional. Posteriormente y sobre la base de los documentos de estrategia, se han elaborado los Programas Indicati-

13. El primero de ellos aportó apoyo financiero a los países MED para el período 2003-2006. El segundo acuerdo cubrió el período 2003-2004 con respecto a Turquía.

14. Cfr. TEJADA CHACÓN, L., "La cooperación MEDA en el período 1995-1999". *Boletín Económico de Información Comercial Española*. N° 2655, 2000, pp. 10 y s.s.

15. El hecho de haber concluido un Acuerdo de Asociación constituía un criterio importante para obtener financiación del Programa MEDA. Cfr. MAÑÉ ESTRADA, A. y MAESTRO YARZA, I., "Financiación euromediterránea; ¿es posible una alternativa?", *Documentos CIDOB Mediterráneo*, n° 2. Fundación CIDOB, Barcelona, 2000, pp. 19 y ss.



vos Nacionales y Regionales, que han sido aprobados por la UE y cada PMNC para períodos de tres años, en los que se han fijado los objetivos principales a conseguir y los sectores prioritarios de la ayuda, incluyendo los sistemas de evaluación. Sobre la base de tales Programas Indicativos, se han aprobado Planes de financiación anuales en colaboración con el BEI que incluyen una lista de proyectos a financiar y desarrollar.

Según lo establecido en el artículo 11 del citado Reglamento, se creó un Comité de gestión (Comité MED), integrado por los representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión<sup>16</sup>, que debía ser consultado por la Comisión antes de aprobar los documentos estratégicos, los programas indicativos y los planes de financiación<sup>17</sup>. Las iniciativas y programas financiados por MEDA, han sido objeto de contratos asignados mediante concursos abiertos a todas las personas físicas y jurídicas de los Estados miembros de la UE y de los PMNC, sin discriminación y con total transparencia, que ha venido siendo garantizada por la Comisión. Además, y de conformidad con el artículo 8,7 del Reglamento, se ha velado por dar la máxima información y difusión posible sobre los resultados de las licitaciones, que se han venido publicando tanto en Internet como en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Finalmente, conviene señalar que los proyectos han sido y son objeto de un seguimiento y evaluación exhaustivos. Según lo estipulado por el artículo 15 del Reglamento, la Comisión, conjuntamente con el BEI, ha examinado los progresos alcanzados en el desarrollo de las medidas adoptadas y ha presentado al Parlamento Europeo y al Consejo, un informe anual. Además, ambos, Comisión y BEI, han evaluado –tanto a mitad del período de ejecución como al final– los proyectos y sectores principales de intervención para comprobar si han cumplido los objetivos propuestos<sup>18</sup>, y han presentado al Comité MED un Informe de evaluación global de la asistencia prestada a los PTM, con una periodicidad de tres años.

La mayor parte de los recursos MEDA, en torno al 90%, se destinan a la cooperación bilateral con los socios mediterráneos<sup>19</sup>, excepto Chipre y Malta, en

16. En el que ha venido participando igualmente un representante del BEI, sin derecho a voto.

17. Los proyectos que no superan los dos millones de euros han sido aprobados individualmente por la Comisión, aunque ésta debe informar al Comité MED sin demora.

18. De conformidad con el artículo 15, 3, los Informes de evaluación han sido puestos a disposición del Comité MED y del Parlamento Europeo. En el caso de que tan sólo haya sido el BEI quien haya gestionado los proyectos, los Informes se han presentado únicamente al Comité MED.

19. Sirvan a título de ejemplo la financiación de los programas de ajuste estructural en Marruecos, en Túnez y en Jordania; la creación de un fondo social para la creación de empleo en Egipto; la creación de un Centro de Negocios Siria-Europa; la rehabilitación de la Administra-

cuanto países miembros de la UE, Turquía en cuanto país candidato<sup>20</sup> e Israel, por presentar una renta *per cápita* elevada en relación con el resto. El 10% restante se destina a las actividades multilaterales de carácter regional<sup>21</sup>. A nivel bilateral, las prioridades de los recursos MEDA se dirigen al apoyo de la transición económica y al crecimiento de la competitividad, en particular a través del desarrollo del sector privado y al refuerzo del equilibrio socioeconómico con el objeto de paliar, en la medida de lo posible, los efectos de la transición económica en el ámbito social.

Por su parte, el programa regional refuerza los programas bilaterales y prevé la puesta en marcha de actividades en cada uno de los tres pilares de la Declaración de Barcelona, anteriormente mencionados: la dimensión política y de seguridad<sup>22</sup>; la dimensión económica y financiera<sup>23</sup>; y la dimensión social, cultural y humana<sup>24</sup>.

ción Pública en Líbano o el desarrollo rural en Marruecos. A título igualmente de ejemplo en este ámbito de la cooperación bilateral, pueden mencionarse los préstamos firmados por el BEI para financiar proyectos de tratamiento de aguas y gestión de recursos hídricos en Egipto, Líbano, Jordania, la Franja de Gaza y Marruecos; medidas para reducir la contaminación y la modernización de los sistemas de control de tráfico en los aeropuertos de Argelia o la renovación de líneas férreas en Túnez. Cfr. *European Commission. External Relations. The Euro-Mediterranean Partnership*. Disponible en [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/meda.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/meda.htm)

20. En el caso de Turquía, alrededor de 852 millones de euros se han comprometido para dicho país desde 1996 a 2002, del total de fondos disponibles considerando MEDA I + II. A partir de 2002 la financiación de los programas para Turquía no corre a cargo de MEDA, sino que se marca en la estrategia de preadhesión.

21. En el Programa MEDA I los porcentajes del reparto de fondos por programas fueron: 88% para los programas bilaterales y 12% para los programas regionales. Cfr. *www.Africainfo-market.org. Informe de estructura de la cooperación. Unión Europea-I*, octubre de 2002.

22. Las actividades en este ámbito se han destinado a contribuir a la creación de una zona de paz y estabilidad, como la creación de una red euromediterránea de institutos de política exterior (Euromesco); la cooperación entre los servicios de protección civil; los seminarios euromediterráneos de información y de formación de diplomáticos (Seminarios de Malta) o los proyectos en el marco del Proceso de Paz en Oriente Próximo. Cfr. *European Commission. External Relations. The Euro-Mediterranean Partnership*. Disponible en [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/meda.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/meda.htm)

23. Los objetivos en este ámbito a nivel regional se han destinado a promover un diálogo que permita la aproximación de las políticas sectoriales, en particular, industria, energía, medio ambiente, transporte marítimo o sociedad de la información; así como a estimular la cooperación entre entidades no gubernamentales como cámaras de comercio, organismos económicos de promoción comercial, y a fomentar la inversión del sector privado en las infraestructuras. En particular se han financiado proyectos de cooperación euromediterránea de PYMEs; las redes económicas euromediterráneas; la Red de Negocios UNIMED; el Foro Euromediterráneo de Institutos Económicos (FEMISE); la Cooperación Industrial Euromediterránea o la Escuela de Gerencia Euro-Arabe. Otros programas sobre medioambiente y apoyo a las infraestructuras que han recibido financiación han sido: Programa Regional Euromediterráneo para el Medio Ambiente; Programa Regional Euromediterráneo para la Gestión Local de Aguas; el Sistema de Información Euromediterránea para una buena gestión del sector del agua (EMWIS/SEMIDE);



## 2. Luces ... y sombras del Programa MEDA

### A) MEDA I (1995-1999)

El balance del programa MEDA I durante el período 1995-1999<sup>25</sup> puede calificarse de muy modesto en cuanto a los pagos realizados que sólo ascienden al 29% de los fondos comprometidos: 875 millones de euros pagados sobre un total de 3.060 millones de euros comprometidos<sup>26</sup>. Las variaciones, en términos de pagos, han sido considerables tanto en lo que se refiere a los distintos ejercicios del período 1995-1999, como en lo que respecta a los diferentes países, como veremos a continuación.

En efecto, mientras el porcentaje más bajo de pagos efectuados en relación con los compromisos adquiridos para el conjunto de la cooperación bilateral y regional correspondió al año 1997, con un 22,8% (207'8 millones de euros de pagos efectuados en relación con los 911 millones de euros comprometidos) y el más elevado correspondió a 1996, con un 41'9% (155 millones de euros de pagos efectuados en relación con los 370 millones de euros comprometidos), el resto de los ejercicios del período se situó en torno al 30%: en 1995 el 28,9%; en 1998 el 27,5% y en 1999 el 30,1%<sup>27</sup>, siendo la media de todo el período un 29%, que refleja a todas luces un porcentaje muy bajo de los fondos pagados en relación con los comprometidos.

En cuanto a la cooperación estrictamente bilateral, las diferencias son igualmente notables entre los distintos países destinatarios de MEDA I, aunque

la Cooperación Euromediterránea en el sector del transporte y de la energía; la Iniciativa Euromediterránea para la Sociedad de la Información (EUMEDIS) o los Nuevos Enfoques sobre la Política de Telecomunicaciones entre los socios mediterráneos (NATP). *Ibid.*

24. En este ámbito, los objetivos a nivel regional se han concretado en promover una mayor aproximación entre los pueblos a través de la comprensión y de la mejora de la percepción mutua. Estos objetivos se proyectan en una amplia variedad de sectores, que van desde el patrimonio cultural (Euromed Heritage), el sector audiovisual (Euromed Audiovisual), la juventud (Euromed Youth). Otras acciones que han sido objeto de apoyo son la Cumbre Euromediterránea de Consejos Económicos y Sociales, el Foro Civil Euromediterráneo o las Actividades culturales y de información de las Delegaciones de la Comisión Europea en la región mediterránea. *Ibid.*

25. Aunque el Reglamento que creó MEDA I es de 1996, se incorpora igualmente el año 1995 en este período al considerarse un año de transición de los Protocolos financieros al nuevo marco de medidas financieras y técnicas que sería introducido por MEDA.

26. *Commission des Communautés Européennes. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen. Dixième anniversaire du Partenariat Euroméditerranéen: un programme de travail pour relever les défis des cinq prochaines années.* COM (2005) 139 final, Bruxelles, le 12.4.2005, p. 38.

27. Cf. <http://www.medobs.net>

los porcentajes entre fondos comprometidos y pagados son igualmente bajos en todos ellos, como lo demuestran las siguientes cifras: Argelia, de 164 millones de euros de pagos comprometidos, tan sólo se efectuaron pagos por valor de 30,2 millones de euros<sup>28</sup>; Egipto: de 686 millones de euros comprometidos, tan sólo se efectuaron pagos por valor de 157,1 millones de euros<sup>29</sup>; Jordania: de 254 millones de euros comprometidos, tan sólo se efectuaron pagos por valor de 108,4 millones de euros<sup>30</sup>; Líbano: de 182 millones de euros comprometidos, tan sólo se efectuaron pagos por valor de 1,2 millones de euros<sup>31</sup>; Marruecos: de 656 millones de euros comprometidos, tan sólo se efectuaron pagos por valor de 127,6 millones de euros<sup>32</sup>; Cisjordania y Gaza: de 111 millones de euros comprometidos, se efectuaron pagos por valor de 54 millones de euros<sup>33</sup>; Siria: de 99 millones de euros comprometidos, no se efectuó ningún pago a lo largo de todo el periodo cubierto por MEDA I<sup>34</sup>; Túnez: de 428 millones de euros comprometidos, se efectuaron pagos por valor de 168 millones de euros<sup>35</sup>.

28. La cooperación bilateral con Argelia empezó en 1997 con 41 millones de euros comprometidos y 0 pagados; en 1998 de 95 millones de euros comprometidos se efectuaron pagos por valor de 30 millones de euros y en 1999, de 28 millones de euros comprometidos se efectuaron pagos por valor de 0,2 millones de euros. *Ibid.*

29. Distribuidos de la siguiente forma a partir de 1996, año en que empezó el programa para Egipto: 75 millones de euros comprometidos y 0,1 millones de euros pagados; 1997: 203 millones de euros comprometidos y 1,9 millones pagados; 1998: 397 millones de euros comprometidos y 88 millones pagados; y 1999: 11 millones de euros comprometidos y 67,1 millones pagados. *Ibid.*

30. Distribuidos de la siguiente forma: 1995: 7 millones de euros comprometidos, 0 pagados; 1996: 100 millones de euros comprometidos, 60 millones pagados; 1997: 10 millones de euros comprometidos y 40 millones pagados; 1998: 8 millones de euros comprometidos y 6,8 millones pagados; 1999: 129 millones de euros comprometidos y 1'6 millones pagados. *Ibid.*

31. Que correspondieron íntegramente al último año del periodo (1999). *Ibid.*

32. Distribuidos de la siguiente forma: 1995: 30 millones de euros comprometidos, 0 pagados; 1996: 0 comprometidos, 0,8 millones pagados; 1997: 235 millones de euros comprometidos, 31,4 millones pagados; 1998: 219 millones de euros comprometidos, 41,7 millones pagados; 1999: 172 millones de euros comprometidos, 53,7 millones pagados. *Ibid.*

33. En el caso de Cisjordania y Gaza, mientras la distribución de los compromisos adquiridos estuvo disponible por ejercicios: 1995 (3 millones de euros); 1996 (20 millones de euros); 1997: 41 millones de euros); 1998 (5 millones de euros) y 1999 (42 millones de euros), las cantidades de pagos efectuados por ejercicio no estuvo disponible, constando solamente la cantidad global de 54 millones de euros correspondientes a todo el periodo cubierto por MFDA I (1995-1999). *Ibid.*

34. Los fondos comprometidos se distribuyeron de la siguiente forma: 1996 (13 millones de euros); 1997 (42 millones de euros); 1999 (44 millones de euros). *Ibid.*

35. Distribuidos de la siguiente forma: 1995: 20 millones de euros comprometidos y 0 pagados; 1996: 120 millones de euros comprometidos y 41,7 millones pagados; 1997: 138 millones de euros comprometidos y 61,3 pagados; 1998: 19 millones de euros comprometidos y 9,1 millones pagados; 1999: 131 millones de euros comprometidos y 56'2 millones pagados. *Ibid.*



Como puede observarse los mejores porcentajes corresponden a Cisjordania y Gaza (54%); Jordania (43%) y Túnez (39%) y los más bajos a Argelia (18%), Líbano (1%) y Siria (0%), quedando Egipto (23%) y Marruecos (19%) en un lugar intermedio entre el panorama ciertamente muy modesto del total de los países destinatarios de MEDA I.

### B) *Las reformas introducidas en el Programa*

Los escasos resultados de MEDA I llevaron a la Comisión a emprender en el año 2000 una serie de reformas estructurales en aras a mejorar la gestión de MEDA II (2000-2006) a través de una aplicación más racional, rápida y efectiva de la cooperación euromediterránea<sup>36</sup>. El primer efecto de la reforma fue la creación de la Oficina de Cooperación EuropeAid, que implicó la instauración de nuevos métodos de trabajo y con ellos de una mayor rapidez y eficacia operativas. En segundo lugar, la apertura de un proceso de desconcentración a partir del año 2002 que partió del principio de que los proyectos y programas comunitarios se gestionan más ágil y eficazmente por las Delegaciones de la Comisión abiertas en los países destinatarios que de forma centralizada desde Bruselas.

El proceso de desconcentración, que ha implicado reasignar efectivos especializados desde Bruselas a los PMNC, se dio por terminado en el año 2003, a partir del cual los proyectos de cooperación bilateral se gestionan directamente por las Delegaciones descentralizadas, lo que ha permitido acelerar la aplicación y mejorar la calidad de los proyectos bilaterales.

En tercer lugar, la puesta en práctica de una concepción operativa más coherente, que integra el conjunto de las fases del proyecto desde la programación a la evaluación final, ha contribuido igualmente a una mejor coordinación y eficacia de los diferentes instrumentos de cooperación. La simplificación y racionalización de los procedimientos decisorios han desembocado en una programación más eficaz, basada en los documentos de estrategia, con una duración de seis años, en los programas indicativos nacionales y regionales, con una duración de tres años, y en los planes de financiación anual para cada PMNC, los cuales, comprendiendo el nivel regional, reúnen el conjunto de los proyectos y acciones que se benefician, en el marco de cada ejercicio anual, de una financiación MEDA.

La reforma ha permitido igualmente equilibrar los grandes proyectos, basados en reformas importantes de los países mediterráneos, con los proyectos tradicionales de asistencia técnica, lo que se ha traducido en una mejora de la

36. Cfr. *Commission Européenne. EuropeAid Office de coopération. Le programme MEDA: principal instrument de la coopération Euro-Méditerranéenne*. Bruxelles, 11-7-2005.



calidad y de los resultados del Programa MEDA II, a lo que, asimismo, ha contribuido la mayor implicación de los beneficiarios en la toma de decisiones al lograr una mayor identificación y compenetración con los proyectos.

Con independencia de que, como ocurre en la mayor parte de las operaciones de cooperación financiera internacional, el ritmo de los pagos del programa MEDA está en relación directa con el tipo de operación para el que los compromisos han sido efectuados, siendo en general lento<sup>37</sup>, la experiencia acumulada en los años de funcionamiento de MEDA I, permitieron a la Comisión proponer una mejora de la programación y de la aplicación de la ayuda, de tal forma que la financiación estuviera vinculada más estrechamente a la voluntad de los socios de avanzar en la consecución de los objetivos de los Acuerdos de Asociación, en particular a la aceleración de las reformas económicas.

### *C) Los resultados: MEDA II (2000-2006)*

Las reformas introducidas en la gestión operativa de MEDA han provocado una mejora muy significativa de los resultados en el período cubierto por MEDA II (2000-2006)<sup>38</sup>. Los compromisos para los programas bilaterales ascendieron a 3.595 millones de euros, a los que hay que sumar 1.052 millones del programa regional, lo que asciende a un total de 4.647 millones de euros para todo el período<sup>39</sup>. En cuanto a los pagos efectuados, ascienden a un total de 4.060 millones de euros, correspondiendo 3.349 a los programas bilaterales (93% de los compromisos) y 712 a los programas regionales (67% de los compromisos). La relación entre compromisos y pagos efectuados ha crecido por lo tanto de forma espectacular en MEDA II, pasando de una media del 29% de MEDA I a una media del 87% para MEDA II, lo que supone que se han triplicado en la práctica.

37. El período medio de ejecución, de cada tramo anual del programa MEDA I estuvo en torno a cuatro años, siendo diferente según se trate de ciertas operaciones como el apoyo al ajuste estructural (dos años); de operaciones de apoyo a la transición económica y al desarrollo del sector privado (de tres a cuatro años); de operaciones clásicas de desarrollo, como salud, educación, desarrollo rural, potabilización de aguas... (de cuatro a seis años); o de proyectos regionales (de tres a cinco años).

38. En términos de eficiencia financiera, el desembolso de los fondos ha sido más rápido en MEDA II que en MEDA I, ya que en un período de tiempo similar, con MEDA I se necesitaba una media de tres años para alcanzar un nivel de pagos del 30%, mientras que con MEDA II, el plazo se ha reducido a dos años.

39. Cfr. Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de junio de 2007, sobre MEDA y la ayuda financiera a Palestina –evaluación, ejecución y control. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu>.

Como sucedió en MEDA I, también en MEDA II las diferencias son notables entre los distintos PMNC, registrándose igualmente variaciones según los diversos ejercicios. Así, podemos observar como los compromisos anuales del Programa MEDA II, variaron de los 569 millones de euros en 2000 a los 817 millones en 2006, y que de MEDA I a MEDA II, los compromisos aumentaron para Argelia (de 164 millones a 339); Jordania (de 254 a 331 millones); Marruecos (de 660 a 980 millones); Siria (de 101 a 180 millones); Túnez (de 428 a 518 millones); y Cisjordania y Gaza (de 111 a 522 millones), disminuyendo, sin embargo, para Egipto (de 686 a 592 millones) y Líbano (de 182 a 133 millones)<sup>40</sup>.

No obstante, lo que es más significativo es que los pagos efectuados crecieron espectacularmente en todos los PMNC: Argelia (de 30 a 142 millones); Egipto (de 157 a 695 millones); Jordania (de 108 a 345 millones); Líbano (de 1 a 182 millones); Marruecos (de 128 a 917 millones); Siria (de 0 a 91 millones); Túnez (de 168 a 489 millones) y Cisjordania y Gaza (de 59 a 486 millones), registrándose igualmente un aumento muy notable en los programas regionales (de 223 a 712 millones)<sup>41</sup>.

En cuanto a los programas de cooperación regional, la Comisión propuso un incremento de su carácter multilateral, a través de la elaboración de proyectos con un número más reducido de Estados miembros y socios mediterráneos, que cubrieran, en particular los sectores de la inversión y actividad empresarial, el medio ambiente, las infraestructuras o la dimensión social.

El Programa MEDA ha constituido el principal instrumento financiero de la UE para la aplicación de las medidas de apoyo y de acompañamiento de la AEM para la reforma de las estructuras económicas y sociales en los países socios mediterráneos, con el objetivo último de reducir la brecha existente en todos los ámbitos entre ambas riberas de la cuenca mediterránea. Es evidente que a pesar de que los principales ámbitos de intervención del Programa MEDA se han derivado directamente de los objetivos de la Declaración de Barcelona contenidos en sus tres pilares, el objetivo último no ha sido alcanzado pues la brecha económica y social entre ambas orillas, lejos de reducirse continúa aumentando como ponen de relieve todos los indicadores<sup>42</sup>.

40. *Ibid.*

41. *Ibid.*

42. En efecto, la diferencia de renta *per cápita* entre el Norte y el Sur es de 13 a 1 a favor del Norte. Cfr. NÚÑEZ VILLAVARDE, J.A., *Las relaciones de la UE con sus vecinos mediterráneos. Entre la frustración y la esperanza*. CIDOB-Icaria, Barcelona 2005, p. 12. La asimetría y las disparidades entre el Norte y el Sur aparecen reflejadas en el Informe sobre el Desarrollo Humano publicado anualmente por el PNUD. En el relativo al año 2009, recientemente publicado,



Los PMNC no logran despegar económicamente y su crecimiento es a todas luces insuficiente para permitir su integración en la economía de mercado globalizada y al mismo tiempo cubrir las necesidades de creación de empleo. Por otra parte, y al margen de la escasa visibilidad del Proceso de Barcelona, conviene señalar la limitada implicación en el mismo de los operadores privados tanto del Norte como del Sur, lo que se traduce en una escasa Inversión Extranjera Directa en la región<sup>43</sup>.

#### D) *Evaluación y fiscalización del Programa*

El Programa MEDA no ha podido invertir esta tendencia. Precisamente, la primera de las cuestiones que se planteó el Tribunal de Cuentas en su Informe de fiscalización del Programa MEDA fue la de examinar si el Programa contribuía a las reformas económicas y al desarrollo social de los países mediterráneos destinatarios. Como afirmó el propio Tribunal de Cuentas en su Informe Especial N° 5/2006 sobre el Programa MEDA, aunque los resultados concretos son bastante limitados, tras más de diez años de vigencia del mismo, el impacto del apoyo comunitario en la mayor parte de los países MEDA, “no reside tanto en su importancia financiera como en sus esfuerzos por abordar las delicadas reformas políticas y por sostener a los sectores más desfavorecidos de la población”<sup>44</sup>.

En efecto, dado que el importe total del apoyo financiero comunitario a través de MEDA resulta muy limitado en comparación con el PIB de los países

quedan una vez más patentes las grandes diferencias en cuanto al índice de desarrollo humano, pues mientras que los países comunitarios aparecen situados en el ranking (formado por un total de 182 países) en la zona de desarrollo humano muy alto (0,900 y superior), los PMNC aparecen (con la excepción de Israel que está situado en la zona de desarrollo humano muy alto, con el n° 27), en la zona de desarrollo humano alto: 0,800-0,899 (Libia en el n° 55, Turquía en el 79 y Líbano en el 83) y medio: 0,500-0,799 (Jordania en el 96, Túnez en el 98, Argelia en el 104, Siria en el 107, Egipto en el 123 y Marruecos en el 130). Cfr. *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*. PNUD, Nueva York, 2009, pp. 157 y s.s.

43. Durante el período 1995-2003 la República Checa aparecía más atractiva para la IED que los ocho PMNC árabes juntos. ABIS, S., “Frustraciones y esperanzas de la cooperación euromediterránea”, *Afkar/Ideas*, verano de 2005, p. 25. Sobre el papel de la inversión para el desarrollo de la región y el refuerzo del proceso euromediterráneo, cfr. SOBH, S.: “La inversión, factor ineludible del desarrollo de los países mediterráneos”, y NADAL, M. y ORTEGA, L., “Reforzar el vínculo euromediterráneo a través de las inversiones”, *Med. 2005. Anuario del Mediterráneo*, IEMed-CIDOB, Barcelona, 2005, pp. 170-172 y 173-174, respectivamente; HENRY, P., “Las inversiones extranjeras directas en la región MEDA en 2007: ¿integración euromediterránea o triángulo Europa-Mediterráneo-Golfo?”. *Med. 2008. Anuario del Mediterráneo*, IEMed-CIDOB, Barcelona, 2008, pp. 59-67.

44. Tribunal de Cuentas. Informe especial N° /2006 sobre el programa MEDA, acompañando de las respuestas de la Comisión. *DOUE*, C 200, de 28-8-2006, p. 3.

beneficiarios, llegando a representar menos del 1% del presupuesto público, el impacto de dicho apoyo reside básicamente en sostener reformas tales como el sistema de financiación de la sanidad, la modernización industrial o la reforma del sector bancario, entre otras, además de asistir a las capas más desfavorecidas de la población, según ya ha quedado dicho. Como afirmaba el propio Tribunal de Cuentas en su citado Informe, “la naturaleza del apoyo comunitario es a menudo cualitativa e innovadora y su impacto difícil de cuantificar”<sup>45</sup>.

La dificultad de la evaluación se deriva además, del hecho de que cuando se llevó a cabo la fiscalización del programa MEDA, al final del año 2005 (en los tres países seleccionados a tal efecto: Marruecos, Egipto y Jordania), un número significativo de proyectos/programas correspondientes a MEDA I (1995-1999) seguían en curso por lo que no resultaba posible determinar sus resultados definitivos. Asimismo, conviene tener en cuenta que la mayor parte de los proyectos/programas de MEDA I se iniciaron con mucho retraso<sup>46</sup>, por lo que fue necesario ampliar los plazos en muchas ocasiones<sup>47</sup>. En cuanto a los proyectos/programas de MEDA II (2000-2006), en la mayoría de los casos no fue posible realizar una evaluación adecuada de los resultados, pues aunque las operaciones de apoyo presupuestario se desarrollaban por regla general de conformidad con el calendario previsto, los proyectos que precisaban la contratación pública de servicios de asistencia técnica o equipamiento de obras, sufrían demoras con frecuencia.

Una de las observaciones que a menudo se han planteado a MEDA es que a pesar de que los proyectos corresponden a los objetivos del Programa y de los distintos países<sup>48</sup>, no siempre están lo suficientemente focalizados, lo que resta eficacia, aunque tampoco en este caso la situación es igual en todos los países<sup>49</sup>. Otra de las observaciones que generalmente se hace es que para

45. *Ibid.*, p. 8.

46. Debido a la incidencia de un doble factor: Por un lado, por el hecho de que el marco normativo tardó más tiempo del esperado, y por otro, por el hecho de que los procedimientos de licitación sufrieron demoras durante su etapa inicial.

47. En el caso de Egipto, tres de los cuatro programas MEDA I (salud, educación y modernización industrial) seguían en curso en el momento de realizarse la fiscalización, en los que se había prolongado su duración. Esta misma circunstancia se daba en diez de los once proyectos/programas examinados en los tres países. Cfr. *Tribunal de Cuentas. Informe especial...*, p. 7.

48. En los tres países examinados por el Informe del Tribunal de Cuentas (Marruecos, Egipto y Jordania), los proyectos se han dirigido de forma combinada a las reformas económicas y al desarrollo social, aunque en los dos primeros se han abordado ambos objetivos de forma más equilibrada que en Jordania, donde se ha hecho más hincapié en las reformas económicas.

49. El número total de proyectos/programas aprobados en el marco de MEDA I (sin incluir el apoyo prestado a las intervenciones del BEI) fueron de 4 en Egipto, 6 en Jordania y 26 en Marruecos. En el marco de MEDA II (hasta 2005) estas cifras se equilibraron y pasaron a ser de 14 en Egipto, 8 en Jordania y 19 en Marruecos. En el caso de Egipto y Jordania, la tendencia ha



mejorar la eficacia es fundamental promover la responsabilidad en la gestión de los proyectos. Ello se consigue a través de dos tipos de medidas, no siempre suficientemente implementadas en los países MEDA: en primer lugar, la acogida que las autoridades locales dispensan al proceso de reforma al que se dirigen los respectivos proyectos; y en segundo lugar, de los instrumentos de ayuda existentes, el apoyo presupuestario promueve de forma más directa la responsabilidad en la gestión de los proyectos.

En efecto, en virtud de este instrumento de ayuda, el gobierno beneficiario y el donante acuerdan la realización de varias actividades, pero en lugar de utilizar los fondos del donante para sufragar gastos específicos, éstos se abonan directamente a la hacienda pública, siempre y cuando se cumplan determinadas condiciones por el país receptor, en particular la existencia de un sistema de gestión de finanzas públicas eficaz y transparente<sup>50</sup>. Sin embargo, conviene señalar que este instrumento de apoyo presupuestario, convive con otros instrumentos como el tradicional de ayuda al proyecto, que puede resultar más adecuado cuando el objetivo es el promover las reformas políticas o el apoyar a un grupo determinado de población o región<sup>51</sup>. La tendencia en todos los países MEDA ha sido la de incrementar la utilización del instrumento de apoyo presupuestario<sup>52</sup>, aunque en determinados países como Marruecos, existen un gran número de proyectos tradicionales, generalmente de equipamiento y de infraestructuras<sup>53</sup>.

sido la de focalizar el apoyo en un número determinado de sectores e intervenciones, mientras que en el caso de Marruecos, el apoyo comunitario se ha diversificado en numerosos sectores, en particular durante MEDA I, concentrándose de forma más significativa durante MEDA II. *Tribunal de Cuentas. Informe especial...*, doc. cit., p. 5.

50. Un ejemplo de apoyo presupuestario lo constituye el Programa de mejora del comercio en Egipto, dotado con 40 millones de euros y destinado a reducir los plazos y los costes vinculados a las formalidades aduaneras de importación y exportación, así como a reforzar los incentivos de la exportación.

51. Como pueden ser acciones de desarrollo rural. En este sentido puede mencionarse como ejemplo de instrumento de apoyo al proyecto, el denominado "Proyecto Khénifra", de desarrollo rural en las montañas del Atlas Central en Marruecos. El proyecto, dotado con 15 millones de euros, tiene como objetivos principales el de contribuir a la reducción de las disparidades regionales (en lo relativo al desarrollo social y económico) en Marruecos; promover el papel de la mujer en el mundo rural y fomentar la gestión sostenible de los recursos naturales.

52. El Informe de evaluación de MEDA a mitad del periodo, muestra que comparando los periodos MEDA I y MEDA II, el porcentaje de apoyo presupuestario se incrementó del 29 al 40%, mientras que el porcentaje de apoyo al proyecto, pasó del 53 al 35%. Cfr. Informe de evaluación intermedio del Programa MEDA II. Cuadro 2.3. Disponible en [http://ec.europa.eu/europeaid/reports/meda-evaluation-midterm-report-2005\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/reports/meda-evaluation-midterm-report-2005_en.pdf).

53. Aunque las expectativas generadas están muy lejos de los resultados obtenidos. Cfr. NATORSKI, M., *The MEDA Programme in Morocco 12 years on: results, experiences and trends*. Documentos CIDOB Mediterráneo, nº 11. Fundación CIDOB, Barcelona, 2008.



Otra de las cuestiones que a menudo se plantean es la de saber si la gestión del Programa MEDA por la Comisión resulta adecuada en relación con la programación, preparación y ejecución de los proyectos<sup>54</sup>. En este sentido conviene destacar la mejora significativa que ha supuesto MEDA II respecto a MEDA I en todos los ámbitos. En efecto, el Reglamento MEDA II, en vigor desde 2001, permitió agilizar el proceso de programación, al posibilitar que los compromisos propuestos durante un ejercicio determinado se presentasen al Comité MED una vez al año a través de un plan de financiación anual que debía estar acompañado de breves resúmenes de los proyectos implicados. La mayor rapidez del proceso de preparación de los proyectos en MEDA II ha sido posible por la desconcentración por la Comisión de las responsabilidades de los servicios centrales en Bruselas a sus delegaciones locales, así como por la simplificación global del proceso y otros cambios en materia de gestión<sup>55</sup>.

En lo relativo a la ejecución, conviene destacar que los desembolsos relativos a MEDA II se han triplicado respecto a MEDA I, como ya advertimos, debido principalmente a tres tipos de razones: en primer lugar a que el número total de proyectos/programa ha aumentado; en segundo lugar, a que debido al retraso de los desembolsos de MEDA I, una parte de éstos se llevó a cabo durante el período correspondiente a MEDA II; y finalmente, al hecho de que en un porcentaje más elevado de los nuevos proyectos se aplica el instrumento de apoyo presupuestario, que permite un desembolso más rápido<sup>56</sup>.

No obstante, y a pesar de que los sistemas de gestión y ejecución han mejorado considerablemente respecto a MEDA I, todavía no son plenamente satisfactorias ni están exentas de dificultades, en particular en lo que respecta a la adjudicación de los contratos públicos, que constituyen una de las principales causas de los retrasos en la ejecución<sup>57</sup>.

En definitiva, y a pesar de la mejora detectada en MEDA II, el Programa en su conjunto desde su lanzamiento ha topado con tres hándicaps<sup>58</sup> que han lastrado su evolución y han impedido una evaluación más satisfactoria de todo

54. El proceso global de preparación de un proyecto consta de varias fases sucesivas: la identificación inicial, la preparación detallada, la presentación al Comité MED, y la decisión de financiación tomada por la Comisión y las autoridades beneficiarias.

55. Como la creación de EuropeAid o el establecimiento de grupos de apoyo a la calidad.

56. La mayor parte de los proyectos MEDA II se rigen por la norma denominada D+3, que dispone que los contratos de obras, suministros o servicios deberán celebrarse, como máximo, a los tres años de la fecha de compromiso presupuestario.

57. Así lo hizo notar el Tribunal de Cuentas en su Informe. Cfr. *Tribunal de Cuentas. Informe especial...*, doc. cit., p. 9.

58. ABIS, S.: "Frustraciones y esperanzas...", *op. cit.*, pp. 24 y 25.



el período cubierto por aquél (1995-2006): en primer lugar, el gran diferencial entre la ayuda comprometida y los fondos pagados, que suponen apenas un 65% del total comprometido (4.934 millones de euros sobre el total de 7.705 millones de euros)<sup>59</sup>. En segundo lugar, un cierta marginación de la cooperación regional en las subvenciones asignadas, que suponen apenas un 20% del total<sup>60</sup>, lo que ha incidido negativamente sobre la promoción de la cooperación Sur-Sur. Finalmente, tanto el excesivo peso tecnocrático, que ha obstaculizado la rápida puesta en marcha de los proyectos, como la centralización de las decisiones en Bruselas y la “receta librecambista” prescrita por la UE para el Sur, no han respondido a la dimensión verdaderamente asociativa del proceso de Barcelona, dando una imagen de los países del Sur como simples receptores de ayudas y no como actores plenamente integrados en dicho proceso<sup>61</sup>.

Por otra parte, conviene señalar que el Tribunal de Cuentas llevó a cabo una auditoría de gestión de las actividades bancarias financiadas por el programa MEDA y los protocolos anteriores, desde septiembre de 2006 a noviembre de 2007. El objetivo era determinar si la Comisión y el BEI efectuaban un seguimiento apropiado de los proyectos mediante procedimientos de control adecuados, y si se habían alcanzado los objetivos propuestos. La fiscalización se basó en un examen de los sistemas de aprobación, ejecución, seguimiento e información establecidos por la Comisión y el BEI, e incluyó, asimismo, un examen de los informes pertinentes emitidos por ambos órganos, así como por consultores externos. Además de un examen documental minucioso<sup>62</sup>, la fiscalización se completó con una serie de visitas a Egipto, Túnez y Marruecos, en las que se llevaron a cabo reuniones con representantes de las delegaciones locales de la Comisión Europea, las oficinas del BEI, las autoridades locales, los promotores de proyectos, los intermediarios financieros, así como con los beneficiarios finales.

El Informe del Tribunal de Cuentas fue publicado en enero de 2009<sup>63</sup>. El Tribunal fiscalizó las actividades bancarias en el contexto del programa MEDA

59. Cfr. Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de junio de 2007, sobre MEDA y la ayuda financiera a Palestina..., doc. cit., p. 9.

60. 1.483 millones de euros sobre el total comprometido de 7.705. En cuanto a los pagos efectuados, del total de 4.934 millones de euros, 934 millones corresponden al programa regional. *Ibid.*

61. ABIS, S.: “Frustraciones y esperanzas...”, *op. cit.*, p. 25.

62. Que incluyó 30 proyectos de asistencia técnica del período 2003-2006, que equivalía al 32% del total de los proyectos; 30 préstamos relativos al período 1988-2006, con bonificaciones de interés, que suponían el 25% del número de proyectos; y 30 operaciones de capital riesgo en curso, relativos al período 1989 a 2006, que equivalían al 82% del valor neto de conformidad al balance de las Comunidades relativo a 2006.

63. “Actividades bancarias en la cuenca mediterránea en el contexto del programa MEDA y los Protocolos anteriores”. *Tribunal de Cuentas Europeo*. Informe Especial nº 1, 2009.

y de los protocolos anteriores y en relación con el seguimiento efectuado por la Comisión, el Tribunal observó que aquélla se había apoyado por completo en los trabajos realizados por el BEI, sin definir su propia estrategia de seguimiento y evaluación de las actividades bancarias gestionadas por aquél, y sin llevar a cabo ningún seguimiento por su parte<sup>64</sup>. Además, el Tribunal determinó que hasta 2005 el nivel de seguimiento del BEI no fue el adecuado, entre otras razones porque la información transmitida por los intermediarios y promotores era insuficiente, afectando al seguimiento de los proyectos y a la puesta en marcha de acciones correctoras. Por otra parte, el Tribunal observó que faltaba coordinación entre las actuaciones del BEI y las de la Comisión, especialmente en el plano local, no habiéndose insistido suficientemente en el seguimiento de los aspectos medioambientales.

Con respecto a la consecución de los objetivos de los proyectos, el Tribunal consideró que los objetivos de los proyectos de asistencia técnica<sup>65</sup> se alcanzaron en gran medida, mientras que los relativos a las bonificaciones de interés<sup>66</sup> y las operaciones de capital riesgo<sup>67</sup> solamente se lograron parcialmente.

Ante la finalización del Programa y la progresiva aplicación del nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) a partir de 2007<sup>68</sup>, debería

64. *Ibid.*, pp. 11 y ss.

65. Que consistían en mejorar la calidad de las operaciones del MEIC y su impacto sobre el desarrollo, mediante el refuerzo de las capacidades de los países y de los promotores de la región mediterránea, así como la financiación de estudios previos y actividades centradas en la potenciación del sector privado. Seis proyectos de asistencia técnica de los treinta examinados no alcanzaron todos sus objetivos, por razones diferentes. *Ibid.*, p. 16.

66. Las bonificaciones de interés tenían por objeto apoyar los préstamos concedidos por el BEI a partir de sus propios recursos para proyectos medioambientales. Los proyectos financiados tenían que ser sostenibles a largo plazo, realizarse dentro de unos plazos determinados y producir los beneficios medioambientales esperados. No obstante, el criterio de la sostenibilidad no se cumplió en ocho de los treinta examinados, principalmente del sector del agua, habiendo sufrido retrasos importantes, once más. *Ibid.*, p. 17.

67. Las operaciones de capital riesgo gestionadas por el BEI se dividen en inversiones directas (adquisición de instrumentos de capital propio, en todo o en parte, en empresas privadas); fondos de capital privado (participación en fondos de inversión mediante participaciones en empresas privadas u otros fondos de inversión); coinversiones con intermediarios locales seleccionados previamente; préstamos a condiciones especiales o apoyos a sistemas de garantía. La cartera de operaciones de capital riesgo de MEDA representaba un total comprometido de 309,1 millones de euros y un valor neto de 159 millones de euros a final de 2007, siendo la distribución geográfica del modo siguiente: regional, 26,3%; Marruecos, 21,3%; Egipto, 20, 6%; Túnez, 16,3%; Argelia, 5%; Turquía, 4,7%; Franja de Gaza y Cisjordania, 4,7%; Jordania, 2,5% y Líbano, 1,3%. *Ibid.*, p. 18.

68. Reglamento (CE) nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un



focalizarse el apoyo comunitario en un número limitado de ámbitos de intervención y de programas clasificados como estratégicos (en particular, reformas económicas y crecimiento sostenible; seguridad, buen gobierno y democracia; educación e intercambios socioculturales), y con capacidad de potenciar la integración y competitividad regional (en particular, gestión de los recursos naturales, y de forma específica el agua; economía del conocimiento y la formación; TIC; turismo). Por otra parte, y mientras nos encontramos en proceso de “despegue” de la Unión por el Mediterráneo<sup>69</sup> debe garantizarse una transición rápida a los nuevos procedimientos del IEVA<sup>70</sup> para evitar consecuencias negativas para la futura ejecución, así como continuar mejorando las prácticas de gestión con el fin de evitar retrasos. En esta línea de acción el Tribunal de Cuentas ha recomendado a la Comisión que conciba un programa de evaluación y seguimiento apropiados para las medidas bancarias, que garantice una coordinación eficaz de la ayuda prestada por la UE, el BEI y demás socios internacionales o locales, con el objetivo de incrementar la coherencia y complementariedad de sus actividades, así como que negocie convenios de gestión idóneos que garanticen un seguimiento adecuado, prestando atención a los aspectos medioambientales y a los intereses financieros comunitarios<sup>71</sup>.

## II. CONSIDERACIONES FINALES

El Programa MEDA, creado como principal instrumento de cooperación económica y financiera de la AEM, con el objetivo de apoyar las reformas socioeconómicas, atenuar sus consecuencias negativas y mejorar las condiciones de los sectores de población más desfavorecidos, ha tenido un desarrollo

Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. *Diario Oficial de la Unión Europea* L 310/1, de 9 de noviembre de 2006.

69. Sobre la UpM, *vid.* BLANC ALTEMIR, A., “La Unión por el Mediterráneo: ¿una etapa más de la política mediterránea de la Unión Europea?”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LX (2008), pp. 701-705. KHADER, B., Unión Mediterránea: ¿bonitas palabra o buena idea?, *Política Exterior*, nº 122, Marzo/Abril 2008, pp. 65-80; ESCRIBANO, G. y LORCA, A., “La Unión Mediterránea: una unión en busca de proyecto”, *Real Instituto Elcano*, DT nº 13/2008; BAYÓN, D., “La Unión por el Mediterráneo: al final, una etapa más en el proceso de Barcelona”, *UNISCI*, Discussion Papers, nº 17, mayo 2008, pp. 203-212.

70. *Cfr.* NATORSKI, M., “El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación: conteniendo expectativas en tiempos de escasez”, *Obs Breve* 26/2007; CANCIANI, E., “Las perspectivas financieras europeas y el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación”. *Med. 2007. Anuario del Mediterráneo*, IEMed-CIDOB, Barcelona, 2007, pp. 166-170.

71. “Actividades bancarias en la cuenca mediterránea en el contexto del programa MEDA y los Protocolos anteriores”. *Tribunal de Cuentas Europeo*. Informe Especial nº 1, 2009, doc. cit., p. 22.



desigual a lo largo de los dos períodos en los que se ha dividido su acción. Mientras que el balance de MEDA I puede calificarse de muy modesto pues los pagos realizados ascendieron tan sólo al 29% de los fondos comprometidos, el balance de MEDA II es mucho más positivo, al triplicarse la relación entre compromisos y pagos efectuados, alcanzando un 87%.

No obstante, todo parece indicar que los resultados obtenidos por MEDA son limitados y, aunque no despreciables, modestos en líneas generales. A pesar de la mejora de MEDA II respecto a MEDA I, en la que ha influido el agilizar unos procedimientos, anteriormente mucho más burocratizados y el reducir el número de licitaciones no adjudicadas, lo cierto es que el Programa no ha logrado invertir la tendencia a un progresivo incremento de la asimetría y los desequilibrios entre ambas riberas mediterráneas. Aunque la situación difiere de unos países a otros, de forma global puede afirmarse que el crecimiento a todas luces insuficiente de los PMNC impide su integración en condiciones beneficiosas en la economía de mercado globalizada, y al mismo tiempo no permite cubrir las necesidades de creación de empleo.

Aunque el importe total del apoyo financiero comunitario a través de MEDA resulta muy limitado en comparación con el PIB de los países beneficiarios, desde un principio se puso el énfasis en subrayar su carácter esencialmente cualitativo e innovador y destinado fundamentalmente a promover las reformas económicas, sociales y políticas de los PMNC, además de asistir a las capas más desfavorecidas de la población. Con la perspectiva actual, puede afirmarse que el Programa tampoco ha logrado contribuir de una forma sustancial a las reformas económicas y al desarrollo social de los países mediterráneos destinatarios, lo que atenta de manera directa a la coherencia del Programa y más aún al papel de la UE como principal actor en la región mediterránea.

La progresiva aplicación del IEVA debería realizarse focalizando el apoyo comunitario en un número limitado de ámbitos de intervención y de programas clasificados como estratégicos, y con capacidad de potenciar la integración y competitividad regional, garantizando, al mismo tiempo, una transición rápida a los nuevos procedimientos para evitar consecuencias negativas para la futura ejecución, sin ignorar la continua mejora que requieren las prácticas de gestión con el objetivo de evitar dilaciones en el proceso.