

FINANCIACIÓN
EUROMEDITERRÁNEA
¿ES POSIBLE UNA
ALTERNATIVA?

Aurèlia Mañé Estrada
Irene Maestro Yarza

documentos

CIDOB

nº 2

Diálogos Mediterráneos

FINANCIACIÓN
EUROMEDITERRÁNEA:
¿ES POSIBLE UNA
ALTERNATIVA?

Aurèlia Mañé Estrada
Irene Maestro Yarza

documentos



Serie: Diálogos Mediterráneos

Financiación Euromediterránea. ¿Es posible una alternativa?

© Aurèlia Mañé Estrada / Irene Maestro Yarza

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel.: 93 302 64 95

Fax: 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-46797-2001

**FINANCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA:
¿ES POSIBLE UNA ALTERNATIVA?**

Aurèlia Mañé Estrada*
Irene Maestro Yarza**

22 de noviembre de 2001

*Profesora de Política Económica, Universitat de Barcelona

**Profesora de Política Económica, Universitat de Barcelona

Introducción

El presente artículo surge de la inquietud que nos causó observar que cinco años después de la aprobación del Programa MEDA –la financiación *ad hoc* de la Conferencia de Barcelona– el porcentaje de ayuda desembolsada ha sido relativamente escaso y muy focalizado en algunos Países Terceros Mediterráneos (PTM). Esta constatación nos indujo a pensar que la actual forma de financiación Euromediterránea padecía importantes problemas, fueran éstos de concepción, de diseño o de ejecución.

Por ello, decidimos iniciar un estudio de los vigentes instrumentos financieros de apoyo a la creación de la futura zona Euromediterránea, con el objetivo de buscar y plantear posibles alternativas a los mismos, tanto dentro del esquema vigente como fuera de él.

El esquema inicial de este estudio contaba con tres partes que son las que se siguen reflejando en los apartados del artículo: contextualizar la financiación europea hacia los PTM dentro del total mundial, el análisis de los instrumentos de financiación europea para los PTM y, de los resultados obtenidos en los anteriores puntos, las propuestas de financiación alternativa. Sin embargo, también hemos de decir, que esta concordancia, que podríamos denominar nominal, no se corresponde con el contenido que en un origen pensábamos incluir en cada uno de los apartados, ya que el grueso del artículo se acaba concentrando en el análisis de la financiación Euromediterránea. Por su parte, el tercer apartado, que era el objetivo inicial de este estudio, se ha convertido en la formulación de una serie de elementos de debate sobre el futuro de la cooperación y financiación Euromediterránea y, más concretamente, sobre la posibilidad y/o viabilidad de la creación de un Banco de Desarrollo Mediterráneo.

El motivo de ello es que la dificultad que hemos experimentado, por no decir padecido, a la hora de buscar y, sobre todo de encontrar, información estadística fiable de las actuales fuentes de financiación comunitaria para los PTM nos ha revelado la casi total ausencia de los que deberían ser los instrumentos de análisis previos para propuestas concretas y válidas.

La ausencia de series de datos sistematizadas se ha convertido en un escollo de difícil solución que, por una parte, nos ha convertido en “detectives estadísticos” y, por otra, nos ha obligado a elaborar parte del material empírico necesario para analizar y valorar la pertinencia del modelo vigente de financiación Euromediterránea.

El lector familiarizado con la cuestión de la llamada “cooperación Euromediterránea” tal vez se sorprenda con algunas de las cifras que aquí presentamos, ya que pueden diferir de las que ha visto en otros documentos sobre este tema; pero las explicaciones de ello son bastante sencillas. En primer lugar, cuando se compara el presupuesto global de lo que la Unión Europea concede a los PTM con las cantidades que esta institución declara haber otorgado –o aprobado– en concepto de proyectos específicos, las cifras no cuadran. En segundo lugar, a veces, es difícil distinguir, en los documentos y fuentes estadísticas europeas, entre las cantidades presupuestadas, las cantidades aprobadas y los pagos realmente desembolsados; y, por último, en estos mismos documentos en algunos casos las cifras se expresan en términos netos y en otros en brutos.

Las complicaciones derivadas de estas tres cuestiones nos han llevado a presentar la mayoría de la información estadística en términos porcentuales, como indicadores de tendencia –y así debe ser considerada– y a obviar algunas partidas, que creemos que son reducidas, como es el caso en algunos años para el MEDA democracia o, en todos, para los recursos destinados a la Comunidad Europa-Socios Internacionales de Inversión (ECIP). Por otro lado, se han elaborado algunas series y clasificaciones propias en el caso de las submodalidades del Programa MEDA, que pueden ser discutibles para algún lector, pero que se han realizado a partir de nuestra interpretación de las categorizaciones que establece el Anexo II del Reglamento MEDA.

A pesar de esta interpretación subjetiva, la información que aquí presentamos ha sido tratada con rigor y cotejada con la amable opinión de los expertos agrupados en torno a la Mesa Técnica del Mediterráneo de

la Fundación CIDOB. Por ello consideramos que ésta puede ser una aportación más al acervo de elementos necesarios para realizar un análisis crítico y profundo de las relaciones Euromediterráneas.

El corolario de nuestra búsqueda –no incluido en el artículo, pero extremadamente útil para el tema que tratamos en él– es que cualquier reforma de los instrumentos de financiación Euromediterránea debe, antes que nada, dirigirse hacia la rectificación de los actuales servicios estadísticos europeos que, como mínimo en esta cuestión, son poco claros y opacos. Sin ello, cualquier intento de valoración y de mejora de la “cooperación” Euromediterránea es imposible.

Entrando ya en el contenido del artículo, como ya se ha dicho, éste se centra en el análisis de la financiación externa de una parte de los llamados PTM, en concreto la recibida por ocho países y la franja de Gaza y Cisjordania procedente de los programas MEDA de la UE. Tal estudio está dirigido a analizar si los instrumentos financieros vigentes en el seno de la UE son los adecuados de cara a crear la futura zona de paz y prosperidad compartida en el contexto Euromediterráneo. Para ello, en el segundo apartado, el análisis se centra en dos aspectos concretos de esta financiación: a) dirimir si existe una concordancia entre los objetivos establecidos en la Conferencia de Barcelona y los instrumentos financieros que se han creado para alcanzarlos, y b) establecer la relación que existe entre la financiación concesional –vía presupuesto– y no concesional –préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI)–.

La respuesta negativa a la primera cuestión y la constatación de que la mayor parte de la financiación de la UE hacia los PTM proviene de los préstamos que otorga el BEI nos conducen a plantear, en el último apartado, una alternativa al modelo de financiación vigente. En concreto se presentan las ventajas e inconvenientes que podría tener el establecimiento de un Banco de Desarrollo Regional para esta zona. Figura que se considera potencialmente adecuada para solventar las limitaciones identificadas en los instrumentos financieros actuales.

El peso de la UE y sus países miembros en la financiación externa de los Países Mediterráneos¹

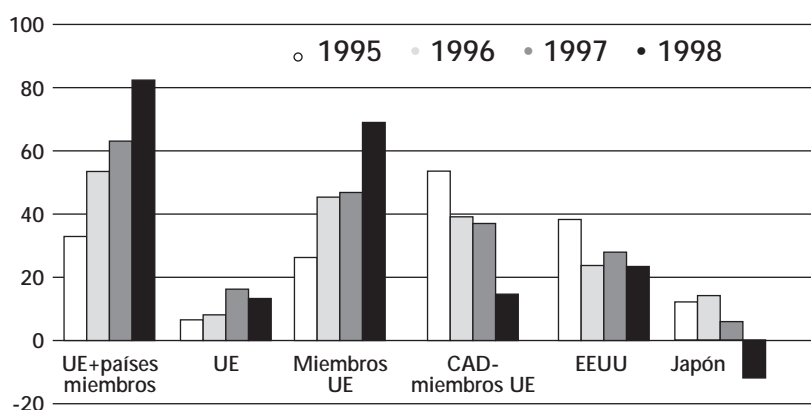
En el contexto del total de flujos netos recibidos por los países subdesarrollados, los flujos percibidos por los países mencionados han oscilado entre el 4,5% en 1995 y el 6% en 1998². Por lo tanto, dado el pequeño peso demográfico que estos países tienen en el conjunto de los subdesarrollados, la proporción en términos per cápita no es nada despreciable. Sin embargo, además del volumen resulta igualmente relevante conocer la naturaleza de tales fondos. La información contenida en las balanzas de pagos demuestra que la mayoría de dichos flujos son créditos no concesionales, ya que tanto los volúmenes de inversión (la exterior directa y la realizada en cartera), como los de ayuda al desarrollo son bastante bajos.

Por lo que se refiere al origen de los fondos netos externos dirigidos a los PTM, tal y como se pone de manifiesto en el Gráfico 1, el mayor peso corresponde a los flujos totales netos provenientes conjuntamente de la Unión Europea y de sus países miembros³. Este mayor peso relativo se ha ido adquiriendo e incrementando en los últimos años ya que, mientras que en 1995 representaba algo más del 33%, en 1998 llegó a representar un 82,1% del total. En cambio, la evolución de los flujos provenientes de fuera del área comunitaria presenta un signo distinto.

Por una parte, los flujos de origen multilateral, cuyo origen proviene fundamentalmente de las instituciones del Grupo del Banco Mundial y, en algunos casos, del Grupo del Banco Africano de Desarrollo (BAfD),

1. Los países estudiados son aquellos que están recibiendo fondos procedentes de los programas MEDA de la UE, esto es: Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y los territorios de Gaza y Cisjordania.
2. Proporción calculada a partir de los datos de la OCDE (2000): op. cit.
3. Según la nomenclatura de la OCDE, incluyen Fondos privados; Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); y Otra Financiación Oficial al Desarrollo (OFO).

Gráfico 1. Origen de los flujos netos a países mediterráneos (1995-1999)



Fuente: OCDE (2000), *Geographical Distribution of Financial Flows* y elaboración propia

son mucho menos relevantes durante los años analizados e incluso llegan a ser negativos en el año 1997. Por otra parte, la ayuda bilateral –excluida también la de los países miembros comunitarios– es significativamente más importante que la multilateral, pero, en esta categoría, los países no comunitarios se están convirtiendo en unos actores “secundarios” por lo que a financiación de los PTM se refiere. Así, mientras que en 1995 los flujos que procedían de países extra-comunitarios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) representaron más del 53% del total de flujos netos, tal porcentaje disminuyó hasta alcanzar en 1998 poco más de un 15% del total neto. Ello se ha producido paralelamente a –o como consecuencia de– la disminución de flujos netos de las dos principales fuentes de este concepto: Estados Unidos y, sobre todo, Japón, de quien en 1998 éstos presentaron un signo negativo.

Por todo ello, teniendo en cuenta la evolución de los flujos de ayuda multilaterales y bilaterales, se puede afirmar que, desde 1995, la UE y sus Estados miembros se están convirtiendo en el pilar de la financiación externa de los países del Sur del Mediterráneo. Todo ello se refleja en el gráfico 1, en el que se muestra el desglose de las aportaciones de la UE por un lado, las de los países comunitarios por otro, así como las del resto de países del CAD no comunitarios, y con el desglose específico entre Japón y Estados Unidos. Esta separación demuestra que son los países comunitarios los que más han crecido en sus flujos netos y los que, en 1998, aportaron casi el 70% del total. Por su parte, la UE aporta una parte mucho menor, pero también mantiene una tendencia de aumento y/o estabilidad en sus flujos hacia los PTM.

Los rasgos generales descritos se mantienen para la mayor parte de los receptores considerados individualmente, a pesar de que existen algunos casos sensiblemente diferentes. De entre ellos, Argelia es quizás el que más se aleja del patrón común, ya que –siempre en términos netos– los flujos de la UE y de sus países miembros han sido negativos para los años 1997 y 1998, mientras que los de los países extra-comunitarios del CAD han sido los más importantes.

En definitiva, el análisis de los flujos netos muestra que la UE y, sobre todo, sus países miembros, en sus respectivas actuaciones bilaterales, son la fuente principal de la financiación de estos países, a pesar de que existen otros actores –multilaterales y bilaterales– que, aunque de forma decreciente, también intervienen en esta zona. El creciente peso de la UE es lo que convierte en fundamental el análisis de las directrices y de los instrumentos de financiación de la política mediterránea comunitaria, que es lo que se verá en el siguiente apartado.

Análisis de los instrumentos de financiación comunitaria para los países mediterráneos

Análisis agregado de la financiación comunitaria

Habitualmente cuando se hace referencia a la cuestión de la financiación “mediterránea” de la Unión Europea, se suele hablar de aquellos instrumentos de financiación concesional (ayuda) cuyo origen es el presupuesto comunitario. Es decir, aquellos instrumentos del gasto asociados, fundamentalmente, a la línea B7-4 del presupuesto.

Como se observa en la Tabla 1, entre 1995 y 1999, las partidas más importantes dentro de esta línea son, en primer lugar, la financiación MEDA (B7-41), que es el “paquete” financiero asociado a la Conferencia de Barcelona (un 46,81% de los pagos aprobados de la línea B7-4), y en segundo lugar, los protocolos financieros asociados a los antigua Política Global Mediterránea de mediados de la década de los setenta y de la de los ochenta y a la Política Mediterránea Renovada del primer lustro de los noventa (un 35,27%); el resto se divide en líneas específicas para países concretos como las ayudas especiales al Líbano, la Cooperación financiera con Turquía o los programas para la franja de Gaza y Cisjordania.

Este breve desglose del presupuesto permite establecer que el principal instrumento de ayuda de la UE hacia los PTM es el Programa MEDA y, por ello, parece que se privilegia un instrumento destinado a favorecer la creación de una zona de paz y estabilidad compartida y, sobre todo, destinado al establecimiento de una Zona de Libre Comercio (ZLC) entre los PTM y la UE. Sin embargo, es importante destacar que siendo ésta la partida más importante dentro de la línea B7-4:

– La firma de los Acuerdos de Barcelona y la creación de los fondos MEDA no ha supuesto el fin de otras líneas de financiación dirigidas hacia los PTM. Por ello, en el presupuesto comunitario siguen existiendo una diversidad de partidas dirigidas a países distintos y con objetivos diversos.

Tabla 1. Resumen porcentual de la financiación de la UE para los PTM (1995-1999)

	1995	1996	1997	1998	1999
Ayuda Especial al Líbano					
Cooperación financiera con Turquía	B7-402	0,06%			
Ayuda especial a Turquía	B7-403			0,23%	
Cooperación con Turquía	B7-4032	0,35%	0,20%	0,00%	0,04%
Asistencia técnica a Turquía	B7-4033	0,22%	0,00%	2,00%	0,19%
Primer y segundo protocolo	B7-4034	0,00%	0,35%	0,00%	
Tercer y cuarto protocolo	B7-4050	1,58%	1,40%	1,00%	0,75%
MEDA	B7-4051	14,59%	10,80%	10,35%	9,29%
Medidas de acompañamiento de las reformas de las estructuras económicas y sociales de los PTM	B7-410	5,36%	17,61%	21,03%	22,58%
Acciones comunitarias vinculadas al acuerdo de paz entre Israel y la OLP	B7-411		7,68%		0,49%
UNRWA	B7-420		3,84%		3,74%
Asistencia financiera a favor de Israel y de las poblaciones palestinas de los territorios ocupados	B7-421 y B7-407	2,02%	2,80%	1,79%	2,84%
MEDA democracia	B7-422		0,84%		0,11%
Financiación BEI	BEI	75,01%	62,78%	59,14%	59,98%
Total en términos constantes 1995	1.586.452.000	1.262.854.510	1.740.897.809	1.415.139.862	1.240.644.935

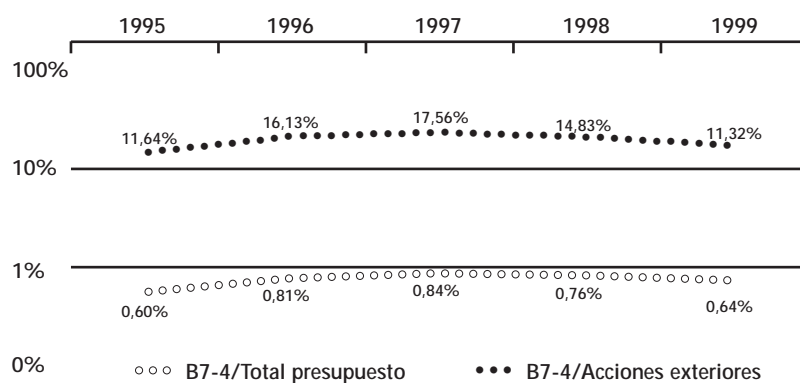
Fuente: Diario Oficial de las Comunidades Europeas (varios años), BEI (varios años), FMI (2000)

– La financiación no concesional, los préstamos que otorga el BEI en condiciones de mercado, es mucho mayor que aquella que se concede a los PTM por vía presupuestaria.

La primera cuestión, la diversidad de partidas presupuestarias, apunta hacia una política mediterránea poco clara (por no decir caótica), que en algunos casos parece contradecir el objetivo político declarado de construir una zona de prosperidad común.

Ello parecería quedar confirmado cuando se analiza el peso de la financiación mediterránea en el conjunto del presupuesto europeo (sin incluir CECA y EURATOM). La línea B7-4 tiene un peso ínfimo. De hecho, en los años analizados, como muestra el gráfico 2, ni tan siquiera llega a representar más de un 1% del total. Lo que desde otro punto de vista significa que la ayuda que se destina a los PTM desde la UE representa un escaso 0,025% del PIB europeo.

Gráfico 2. Línea B7-4 en relación al total del presupuesto comunitario y en relación al total de acciones exteriores



Fuente: Diario Oficial de la Comunidades Europeas (varios años) y elaboración propia

Por otra parte, si se analiza la importancia de la línea B7-4 en relación al conjunto de las acciones exteriores de la UE, se observa que ésta tiene una mayor importancia relativa. Sin embargo, la financiación mediterránea siempre está por debajo de lo que se destina a otros grupos de países, como serían los ACP (África-Caribe-Pacífico), y desde hace unos años, es muy inferior a lo que se concede a los PECO (Países de Europa Central y Oriental). Además desde 1997, la importancia de la línea B7-4 no ha dejado de decrecer, ya que ésta ha pasado de representar, en este año, un 17,56% del conjunto de la financiación exterior de la UE, a significar un 11,32% en 1999.

Así, si se considera que las partidas financieras son el reflejo tangible de una voluntad política determinada, el breve análisis que se ha realizado del presupuesto muestra, por una parte, la ausencia de interés de la UE por la política mediterránea y, por otra parte, una política mediterránea difusa, que contrasta con la voluntad declarada en la Conferencia de Barcelona.

El segundo aspecto mencionado, la superioridad tanto absoluta como relativa de los préstamos del BEI –cuyos recursos provienen de los mercados financieros internacionales– frente a la financiación presupuestaria concesional, indica que éstos son la principal forma de financiación desde el territorio de la UE hacia los PTM.

La financiación a través del BEI, en 1995, fue de 1.190 millones de euros, mientras que la presupuestaria sólo alcanzó los 396,45 millones. En los cuatro primeros años de vigencia del Programa MEDA esta distancia se ha acortado y, en 1999, el primero concedió préstamos por valor de 744,09 millones de euros y los pagos aprobados de la línea B7-4 fueron de 496,55 millones (euros de 1995). Por ahora, falta información suficiente para establecer si la reducción de la distancia entre ambas formas de financiación que nos muestran estas cifras va a proseguir a lo largo del siglo XXI, pero con los pocos datos de que se dispone parece que la tendencia va a ser la inversa: en el año 2000 el BEI ya concedió préstamos por un valor superior al del año 1995 y según, sus declara-

ciones, tiene previsto aumentar considerablemente esta cifra en los años venideros, mientras que la anunciada MEDA II parece haber desaparecido de las fuentes de información comunitaria.

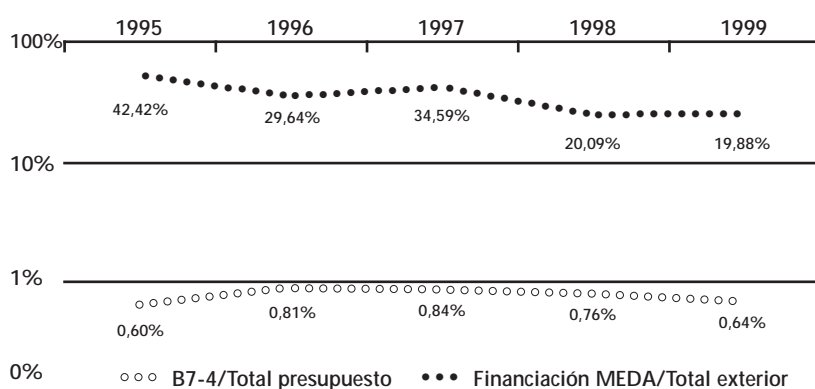
Por ello, otra hipótesis a la que se puede llegar cuando se analizan los instrumentos financieros de la UE hacia los PTM es que en el diseño de éstos no impera el concepto de cooperación para el desarrollo –esto no es exclusivo de los países mediterráneos-, ya que la financiación otorgada bajo forma de ayuda es sustancialmente menor a la que va asociada a los préstamos concedidos en condiciones de mercado. Una posible explicación de ello, que realzaría nuestras sospechas anteriores, es que el interés que la UE tiene en los PTM es fundamentalmente como fuente de “negocio”, ya que si bien es cierto que los préstamos del BEI han de ser acordes con los acuerdos políticos firmados entre la UE y los países terceros, no es menos cierto que por su condición de banco, éste actúa con criterios de rentabilidad.

De hecho, como se observa en el gráfico 3, si se compara la financiación concesional con la no concesional se observa que mientras la “financiación mediterránea” tiene un peso muy pequeño en el presupuesto comunitario, el peso proporcional de los préstamos a los PTM en el total otorgado por el BEI es, aunque decreciente, relativamente más importante. Así, no parece desacertado pensar que –si no cambian las cosas– el tipo de financiación que puede tener mayores efectos en el devenir de las economías de los PTM es la no concesional, es decir, los préstamos en condiciones de mercado del BEI.

Por todo ello, dos ideas básicas emanan del análisis agregado de la financiación comunitaria:

- El poco interés de la UE en la política mediterránea o, como mínimo, poca concordancia entre los instrumentos financieros y los objetivos declarados de la futura Zona Euromediterránea.
- La importancia, *de facto*, de los préstamos en condiciones de mercado como instrumentos de apoyo de los objetivos de la Conferencia de Barcelona.

Gráfico 3. Financiación presupuestaria y del BEI en relación al total de las mismas



Fuente: *Diario Oficial de la Comunidades Europeas (varios años) BEI (varios años) y elaboración propia*

Para analizar estas cuestiones es conveniente estudiar primero con mayor detalle el principal instrumento financiero que se ha diseñado para acompañar la creación de la Zona Euromediterránea –el Programa MEDA– y, después, los préstamos del BEI.

Análisis del Programa MEDA (1995-1999)

Principales aspectos del Reglamento MEDA

El Programa MEDA es el “paquete” financiero asociado a la Conferencia de Barcelona; en este sentido, su función es ser un instrumento de apoyo para la consecución de los acuerdos alcanzados en esta cumbre. Los países beneficiarios de esta ayuda son los PTM que ya han firmado o firmarán los acuerdos de asociación con la UE y las econo-

mías que en un futuro formarán parte de la Zona de Libre Comercio Euromediterránea.

Según el Reglamento MEDA, “las medidas de apoyo [financiero] se adoptarán de manera coherente con el objetivo de estabilidad y prosperidad a largo plazo, en particular en los ámbitos de la transición económica, del desarrollo económico y social sostenible y de la cooperación transnacional y fronteriza” y con ello se pretende contribuir, según el apartado 1 del artículo 2, a la realización de iniciativas de interés común en tres aspectos: “fortalecimiento de la estabilidad política y de la democracia, creación de una Zona de Libre Comercio Euromediterránea, y desarrollo de la cooperación económica y social y consideración de la dimensión humana y cultural”.

Esta exposición de los objetivos del Programa MEDA indica que este paquete financiero está diseñado para adaptar las estructuras económicas de los PTM al nuevo contexto de una economía abierta y para modificar el entorno político y social.

En este sentido, el Programa MEDA es el principal instrumento creado para el logro de los objetivos de Barcelona –ya que el MEDA democracia sólo representa un 0,3% del total de la financiación a los PTM– con tres modalidades de aplicación: transición económica y establecimiento de una zona Euromediterránea; apoyo a los programas de ajuste estructural; y mejora del equilibrio socioeconómico. Estas modalidades están dirigidas explícitamente a la consecución de los objetivos de la segunda cesta –la económica– fijada en la Conferencia de Barcelona y, en menor medida, al logro de algunos aspectos de la tercera.

A pesar del establecimiento de estas tres modalidades específicas, el Programa MEDA, en el Reglamento, se define como un instrumento integral, ya que la concesión de ayuda va dirigida a modificar no sólo las estructuras económicas de los PTM, sino también sus estructuras sociales y sistemas políticos. El método para ello es establecer, por una parte, que el Reglamento se fundamente en “el respeto de los principios democráticos y del Estado de Derecho, así como de los derechos humanos y

las libertades fundamentales” y, por otra, introducir en él, lo que constituye la parte más innovadora de este instrumento: lograr los objetivos políticos y sociales mediante el proceso de negociación de la concesión de la ayuda MEDA.

Lo que pretende este programa en palabras de Tejada (2000) es establecer una nueva forma de cooperación descentralizada dirigida a reforzar los grupos que alientan la liberalización económica, a erosionar ciertos vínculos de clientela y favorecer la transformación de un grupo dentro de la burocracia que se ha desarrollado gracias a los modelos de crecimiento implantados en estos países. Es decir, el Programa MEDA vincula las reformas económicas a las reformas políticas. Ello es posible gracias a la introducción de la llamada *programación flexible* basada en la noción de una cooperación económica en la que tan importante como el resultado es el proceso de negociación que se establece para conceder la financiación, en el que se ejerce una influencia sobre el beneficiario a través del diálogo entre la Comunidad y los agentes implicados.

Este Reglamento aprueba un importe de referencia de 3.425,5 millones de euros para el período 1995-1999. De esta cantidad, aproximadamente un 10% se destina a la cooperación regional y transfronteriza⁴. Y, por ahora, la cooperación bilateral se ha concretado en la aprobación de 2.956,5 millones de euros para: Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y la franja de Gaza y Cisjordania. De éstos, exceptuando Turquía, que se incluiría en la llamada “primera generación” de Acuerdos de asociación, cuatro han firmado ya acuerdos de asociación con la UE desde la Conferencia de Barcelona (Túnez, Marruecos, Jordania y Gaza y Cisjordania); Egipto concluyó las negociaciones en 1999 y los acuerdos con Argelia, Siria y el Líbano están en fase de negociación.

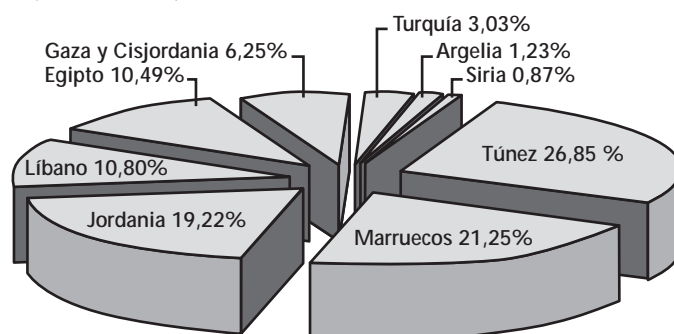
4. Esta modalidad de financiación que sobre el papel parece el principal motor de la integración subregional es casi inexistente, su concesión está paralizada y no la hemos podido analizar por la ausencia de información.

La concesión de esta ayuda parece estar directa y positivamente relacionada con la voluntad de los PTM, expresada en la firma de los Acuerdos de Asociación, de formar una Zona de Libre Comercio con la UE. Ello sale a la luz cuando se pondera la ayuda MEDA concedida a cada país con un índice basado en la importancia de la ayuda per cápita.

Así, al ponderar la ayuda MEDA con este índice se obtiene la información expresada en el Gráfico 4: Túnez es el principal receptor (26,85%), el segundo Marruecos (21,25%) y el tercero Jordania (19,22%), que son los países que ya han firmado los acuerdos. La excepción notable a este criterio es Gaza y Cisjordania, pero cabe decir que esta zona es la primera receptora de ayuda de la UE por otras vías.

Los datos que acabamos de mostrar parecen confirmar que más que la renta per cápita o que cualquier otro criterio macroeconómico, la financiación MEDA está relacionada con la firma de los Acuerdos de Asociación. Ello es lógico si nos atenemos a que ésta es el complemento financiero de los acuerdos de la Conferencia de Barcelona, pero nos remite a la cuestión de si la financiación MEDA está siendo efectiva

Gráfico 4. Distribución porcentual ponderada de la financiación MEDA (1995-1999)



Fuente: COM (2000) 472 final y elaboración propia

de cara a lograr sus objetivos. Dicho de otro modo, es muy posible que el criterio “concesión de ayuda a cambio de la firma de los acuerdos” no garantice por sí mismo que estos países emprendan –y realicen– las reformas necesarias para integrarse de forma simétrica en el futuro espacio euromediterráneo. Como tampoco induce a pensar que posibles cambios económicos conducirán automáticamente al cumplimiento de los objetivos de las “tres cestas” fijadas en 1995.

Para confirmar estas dudas, lo que se debe dirimir –como ya apuntábamos anteriormente– es si existe o no una concordancia entre los objetivos declarados en la Conferencia de Barcelona y el “paquete” financiero *ad hoc* y, para ello, es necesario estudiar cómo y a quién se distribuyen las tres modalidades de financiación que establece el Reglamento MEDA: apoyo a la transición económica, programas de ajuste estructural y mejora del equilibrio socioeconómico.

Análisis del Programa MEDA

Del total previsto en el Programa MEDA, el 36,7% ponderado del mismo se ha destinado al apoyo a la transición económica, el 28,9% a la mejora del equilibrio socioeconómico y el 34,3% restante a los Programas de Ajuste Estructural, lo que significa que la ayuda MEDA se distribuye de forma relativamente equitativa entre estas tres variantes de financiación. Sin embargo, esta distribución equitativa no se mantiene a nivel individual, ya que en cada uno de los PTM se prima una modalidad de ayuda en detrimento de las otras dos.

Lo anterior podría indicar que en la concesión de fondos MEDA existe, además de un criterio cuantitativo, un criterio cualitativo en función de las distintas necesidades de reforma de cada uno de los países. Pero, como se verá a continuación, un análisis más detallado de las relaciones entre categorías de ayuda y países beneficiarios de ella, no sólo nos desmiente esta cuestión, sino que nos muestra una divergencia entre los objetivos anunciados en Barcelona y los instrumentos financieros creados para su consecución.

Cuando se clasifica a cada uno de los países en función del orden de importancia relativa de cada una de estas tres modalidades se obtiene un grupo de países cuya principal vía de financiación es la de “programa de ajuste estructural” –Jordania y Túnez–; un segundo grupo en la que la modalidad “equilibrio socioeconómico” es la más importante –Egipto, Marruecos y Turquía– y un tercer grupo compuesto por Argelia, Siria, Líbano y Gaza y Cisjordania, en el que predomina la modalidad “transición”.

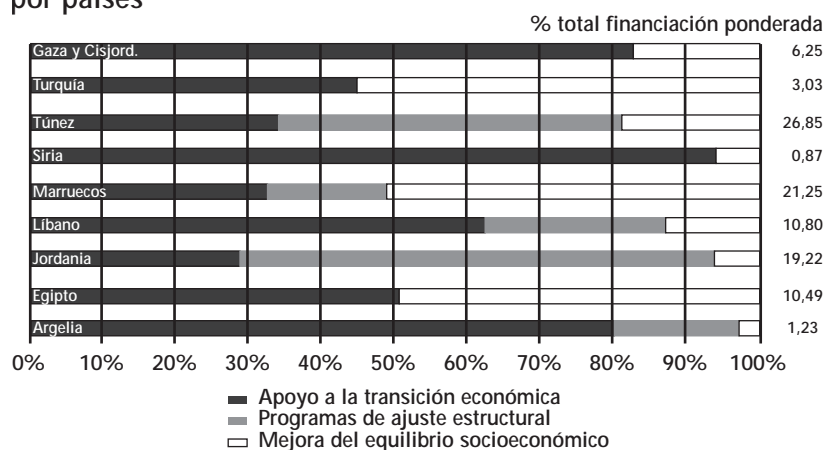
Este pequeño ejercicio de clasificación es muy útil de cara a obtener algunos elementos adicionales de reflexión sobre la disyuntiva de si existe o no una concordancia entre el Programa MEDA y los objetivos de la Conferencia de Barcelona, ya que si lo llevamos un poco más lejos y relacionamos los tres grupos de países con su importancia relativa en el marco de la financiación MEDA, obtenemos una conexión entre modalidad MEDA e importancia de la ayuda recibida. Así, como se observa en el gráfico 5, tres de los territorios que se encuentran en la cola de la financiación MEDA –Argelia, Siria y Gaza y Cisjordania– quedan englobados en el grupo “transición” y dos de los que se encuentran en la cabeza –Túnez y Jordania– en la modalidad “ajuste estructural”.

Esta última observación es significativa, ya que si a este último grupo le añadimos Marruecos, que es el tercer receptor en importancia de esta modalidad, podríamos afirmar que también existe una relación entre haber firmado ya los acuerdos, recibir el mayor porcentaje ponderado del Programa MEDA y ser el principal beneficiario de la financiación destinada al ajuste estructural, ya que estos tres países reciben el 96,7% de lo que dentro del MEDA se destina a ajuste estructural.

Ello, como veremos a continuación, indica que un tercio del Programa MEDA se ha destinado a un tipo de financiación que no concuerda con los objetivos declarados en Barcelona.

¿Existe concordancia entre los objetivos de la Conferencia de Barcelona y su financiación ad hoc?

Gráfico 5. Distribución ponderada de las modalidades MEDA por países



Fuente: COM (2000) 472 y elaboración propia

¿Existe concordancia entre los objetivos de la Conferencia de Barcelona y su financiación ad hoc?

Dentro de las tres modalidades MEDA, la de ajuste estructural es la única de rápido desembolso, que se define como una ayuda presupuestaria directa y que no requiere una programación específica. Por ello podríamos decir que los estados del trío privilegiado de la financiación MEDA son aquellos que reciben un tercio del total del “paquete” aprobado, bajo la forma que se adecua menos a la filosofía de este Programa, ya que no parece que una concesión directa y rápida al presupuesto del Estado sea una forma de cooperación descentralizada que propicie reformas estructurales. Por el contrario, más bien parece que en vez de auspiciar reformas políticas favorecerá el mantenimiento de las actuales élites dirigentes.

Es cierto que el desembolso rápido de los planes de ajuste podría ser la zanahoria para iniciar el proceso anterior, pero no es menos cierto que también podría acabar convirtiéndose en la forma privilegiada de finan-

ciación para aquellos países que acceden a entrar en la Asociación. Esto último que puede sonar a especulación, lo es menos si se tiene en cuenta que las propuestas de la Comisión destinadas a modificar el vigente Reglamento MEDA sólo presentan cambios significativos en esta modalidad de ayuda y la convierten en un híbrido de las tres modalidades básicas. Lo que podría indicar que ésta va acabar siendo la forma predominante de ayuda dentro del Programa MEDA.

Esto que podría ser una ventaja, ya que la complejidad asociada a la programación flexible y a los Programas Indicativos Nacionales en las otras dos modalidades de financiación ha llevado a que un porcentaje muy bajo de la financiación aprobada sea efectivamente desembolsada, presenta graves problemas de cara a las reformas que estos países deberían emprender de cara a la creación de la Zona de Libre Comercio. Ello se debe a que los únicos criterios para recibir esta forma de financiación son que el país en cuestión emprenda un programa avalado por las instituciones de Bretton Woods y que sus indicadores macroeconómicos lo justifiquen.

Lo que, en otras palabras, significa que la condicionalidad asociada a este tipo de ayuda ni tiene que ver con la idea de cooperación integral que emanaba del Reglamento ni la fija la UE, sino el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Así, esta condicionalidad se asocia más a los criterios del *Consenso de Washington* que a las necesarias reformas estructurales e inversiones que estos países requerirán de cara a afrontar la competencia europea.

Así, parece que la UE duplica un instrumento de financiación que ya existe en el marco de otras instituciones y que, sin entrar ahora en si ha sido efectivo o no, o si la estabilización macroeconómica es o no necesaria, cumple una función muy distinta de la que pretendía la Conferencia de Barcelona. Por ello, si ésta acaba siendo su función, parece difícil de justificar que otros países como Argelia –el mejor alumno del FMI en los últimos años– sólo reciba el 1% de la financiación total por este concepto.

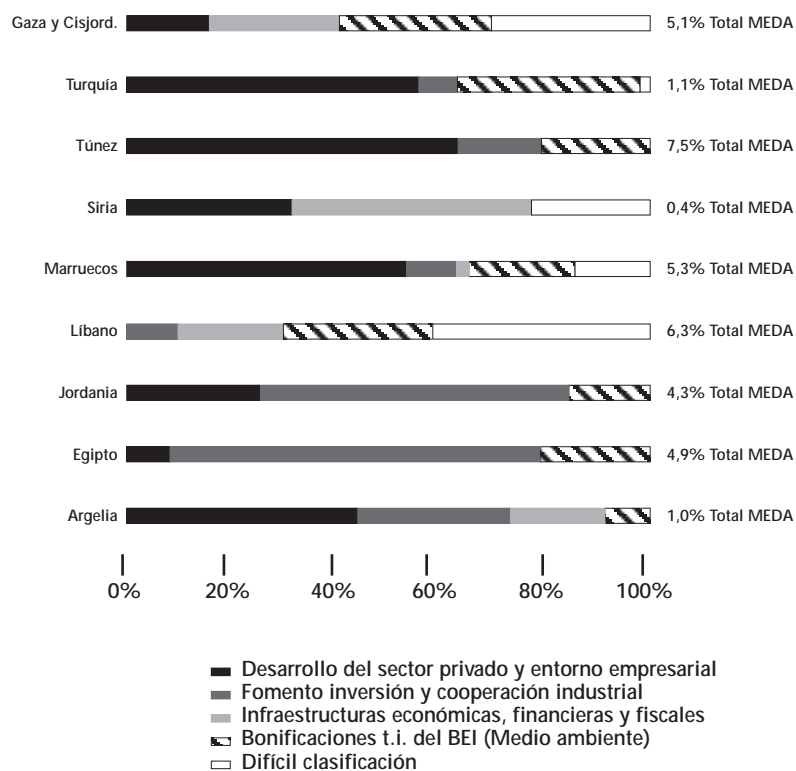
Por este motivo podemos afirmar que un tercio del Programa MEDA –aquel asociado a la modalidad de “ajuste estructural”– no concuerda con los objetivos declarados en Barcelona y que, además, *de facto* suplanta la función de otras instituciones, con una larga experiencia en esta cuestión. Por ello, difícilmente podemos definir este Programa como una forma innovadora e integral de ayuda que actúa como un catalizador para que en estos países se produzcan las reformas necesarias de cara a una futura asociación con la UE.

Las conclusiones que se extraen al analizar las otras dos modalidades de financiación son menos evidentes, pero siguen proporcionando un tipo de información que corrobora nuestra afirmación anterior.

Como ya se ha dicho a la hora de clasificar los PTM en función de las modalidades MEDA, aquellos países en los que se ha privilegiado la categoría “transición”, también son aquellos en los que el porcentaje de ayuda aprobada es menor. En el caso de Argelia y Siria, recibirán un escaso 1% de total de la financiación por este concepto, y Gaza y Cisjordania y el Líbano en torno al 5%-6%.

En el caso de los dos primeros países, probablemente, la ayuda a la transición económica sería la más acorde (por ser las economías más centralmente planificadas), pero el escaso volumen de esta modalidad, induce a pensar que lo único remarcable de ella sea precisamente su escasez. En lo referente a los otros dos, la reconstrucción del Líbano y la nunca alcanzada paz en Gaza y Cisjordania, distorsionan la información que nos aportan los datos. Muestra de ello, como se observa en el gráfico 6, es que en ambos casos un porcentaje elevado de la modalidad “transición” se englobaría en la subpartida de “difícil clasificación”. Esto nos lleva a pensar que parte de la financiación que reciben estos países tampoco se adecua *strictu sensu* a la filosofía del Programa MEDA y que, probablemente, en este caso la creación de esa línea de financiación ha acarreado la fagocitación de otras líneas presupuestarias creadas para objetivos puntuales específicos. Como lo demuestra que desde 1996 ha desaparecido del presupuesto comunitario la línea B7-402 de “ayuda especial al Líbano”.

Gráfico 6. Distribución de las submodalidades de “transición MEDA” ponderadas (1995-1999)



Fuente: COM (2000) 472 final y elaboración propia

Así, un primer estudio de la modalidad “transición” indica que cuando la financiación parece adecuarse a sus objetivos, ésta es escasa e indica, a la vez, que cuando ello no es así, no existe una concordancia entre Programa MEDA y objetivos de Barcelona.

¿Existe complementariedad entre la financiación concesional y la no concesional?

Un estudio complementario de esta modalidad muestra otro aspecto menos cercano a la idea de concordancia, pero importante de cara a la idea de complementariedad BEI/MEDA a la que se hacía referencia en el análisis agregado de la financiación Euromediterránea.

Como se ha podido observar en el gráfico 6, el grueso de la categoría transición se halla en aquellos países en la que ésta no es dominante. Fundamentalmente, se concentra en dos subgrupos: la “creación de un entorno empresarial” en Túnez y Marruecos y en el “fomento de la inversión, de la cooperación industrial y los intercambios”, entre la Comunidad Europea y los socios mediterráneos, en los casos de Egipto y Jordania.

Estos serían dos aspectos más concretos y acordes con la filosofía de la cesta económica de la Conferencia de Barcelona y con su instrumento financiero, pero con un período de cinco años es difícil valorar si efectivamente se han producido unas reformas estructurales en las que intervienen muchas variables. Por ello, lo que aquí nos interesa resaltar es que, en el primer caso –la creación de un entorno empresarial– la mayor parte de la financiación que estos países han recibido formando parte del Programa MEDA tiene como origen el capital riesgo gestionado por el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Además, si por un momento nos avanzamos al contenido del siguiente apartado, podemos establecer que en el caso de Túnez y Marruecos más de la mitad de los préstamos otorgados por el BEI se destinan a fomentar el tejido y la financiación empresarial, y lo mismo ocurre con Egipto y Jordania para el caso de aquellos dirigidos al fomento del sector industrial.

Las dos cuestiones anteriores, gestión del capital riesgo dentro del Programa MEDA y aparente complementariedad entre los préstamos del BEI y ciertas submodalidades MEDA, nos podrían servir para contrastar la citada importancia del BEI como fuente de financiación mediterránea y la adecuación de la misma a algunos aspectos definidos como objetivos en el marco de la Conferencia de Barcelona.

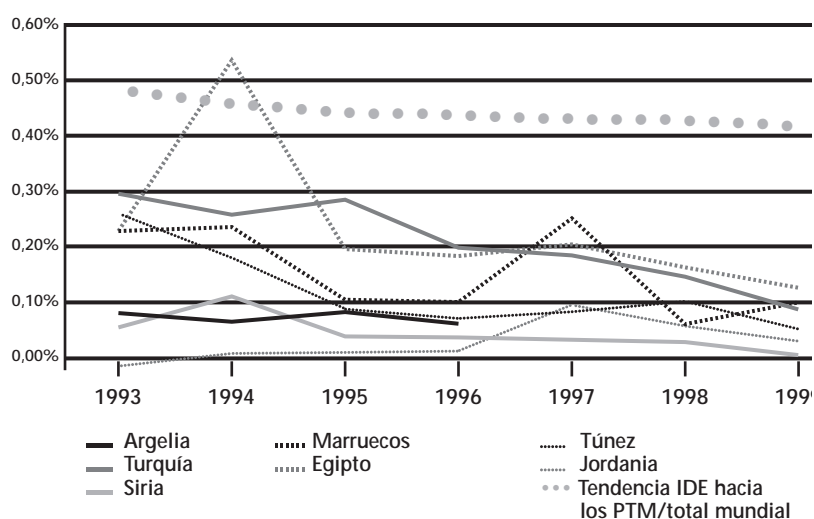
Siendo importante esta constatación, más lo sería poder establecer si cuando el BEI interviene o apoya la financiación mediterránea los resultados son más positivos que cuando ésta se limita al presupuesto. Es decir, dirimir si cuando el BEI apoya la política mediterránea de la UE, el resultado es un mayor flujo de inversiones –atraídas por la presencia del BEI– que culmina en el fomento real del sector empresarial e industrial de los PTM.

Los datos de que disponemos parecen contradecir el primer aspecto, ya que, como se observa en el gráfico 7, en los últimos años la Inversión Directa Extranjera (IDE) dirigida hacia estos países parece haber disminuido; pero por lo que ya hemos visto de los flujos de capital podría ser que, a pesar de este decrecimiento global, la inversión europea se hubiera mantenido o, incluso, incrementado. La ausencia de datos desagregados de IDE por países o territorios nos impide verificar esta cuestión, pero, en cualquier caso, lo más importante para valorar la función del BEI sería establecer a qué sectores se dirige la IDE y qué efectos tiene ésta en las economías de los PTM.

Este es un aspecto que nos proponemos estudiar en el siguiente apartado, pero previamente debemos hacer una breve referencia a la tercera modalidad MEDA: la del equilibrio socioeconómico.

La última modalidad que queda por analizar, la del equilibrio socioeconómico, es difícil de interpretar. Esta modalidad adolece de los mismos problemas que la tercera ceta de la Conferencia de Barcelona: es un “cajón de sastre” lleno de submodalidades heterogéneas que dificultan la comprensión exacta de cuál es su objetivo; a no ser que éste sea ser ese cajón. Según el Reglamento MEDA aquí tendrían cabida tanto los ya eclécticos (por decirlo de forma suave) objetivos de la citada ceta, como el aspecto de derechos humanos, incluido en la primera –que, por cierto, tiene una línea específica que es la MEDA democracia– y, además, algunos aspectos como infraestructuras y fomento del empleo que tal como los define el Reglamento deberían estar comprendidos en la modalidad de transición.

Gráfico 7. Porcentaje y tendencia de la IDE en los PTM sobre el total mundial

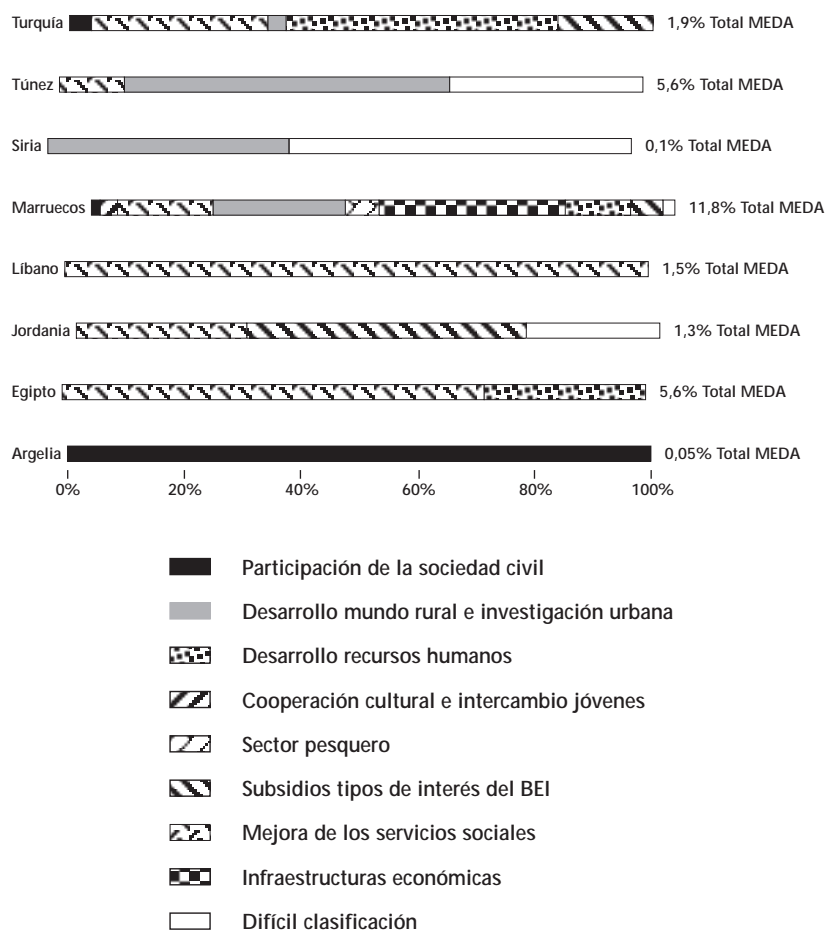


Fuente: FMI (2000), *Balance of Payments Statistics Yearbook* y elaboración propia.
 Para Argelia: FMI (1996 y 2000), *Algeria –Selected Economic Issues* y elaboración propia.

Probablemente esta mezclada e incongruente composición es el motivo por el que es difícil extraer conclusiones sobre sus objetivos y eficacia. En este sentido, y para no caer en una especulación excesiva, nos limitaremos a apuntar que Marruecos concentra la mayor parte de este tipo de ayuda y, en otro orden de cosas, a sugerir que, sea cual fuere el futuro de la financiación MEDA, la cuestión del “equilibrio socioeconómico” debería ser revisada en aras a hacerla más coherente.

Por todo ello, y vistas las dificultades para extraer conclusiones categóricas de esta última modalidad, consideramos que los dos aspectos más importantes que se derivan del análisis del Programa MEDA son aquellos que surgen de las categorías “ajuste estructural” y “transición”, ya que:

Gráfico 8. Distribución de las submodalidades socioeconómicas MEDA ponderadas (1995-1999)



Fuente: COM (2000) 472 final y elaboración propia.

– La primera apunta hacia la no concordancia entre este tipo de financiación y los objetivos de la Conferencia de Barcelona, lo que corroboraría las sospechas surgidas en el apartado anterior.

– Y la segunda induce a pensar que existe una cierta complementariedad entre los préstamos del BEI y la ayuda y objetivos del Programa MEDA, y que cuando ésta se produce la función del BEI parece ser la predominante, lo que también verifica nuestra idea inicial. Otra cuestión sería dirimir a quién beneficia este tipo de financiación.

Los préstamos del BEI

Dos criterios fundamentales rigen la actuación del BEI fuera de la UE: la rentabilidad de las inversiones –por ser un banco– y la concordancia con los objetivos políticos europeos. En el caso de los PTM esta dicotomía queda bastante clara. Por una parte, como ya se ha apuntado en páginas anteriores, algunos de sus préstamos parecen tener una relación directa, o ser complementarios, a la financiación MEDA, pero por otra parte existe una aparente divergencia a la hora de escoger a los países beneficiarios. Esta divergencia parece estar directamente relacionada con la rentabilidad de las inversiones y con aquello que interesa a los europeos, pero que *strictu sensu* no debería ser política Euromediterránea.

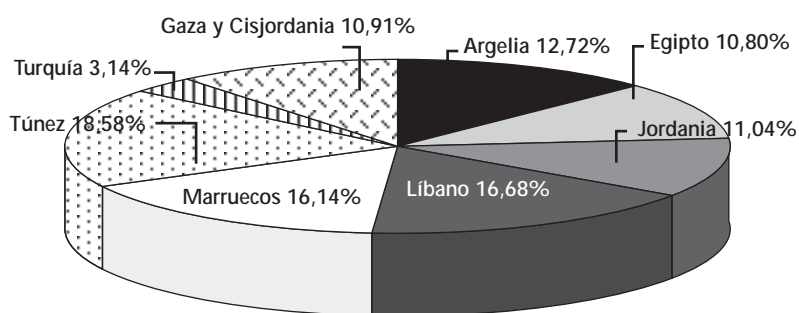
El caso de Argelia es ilustrativo de lo anterior. En términos de financiación MEDA recibe un 1,23% del total ponderado y es el penúltimo receptor en orden de importancia. En cambio, en el contexto de los préstamos BEI, como se muestra en el gráfico 9, recibe el 12,72% del total ponderado y es el cuarto en orden de importancia.

Sin embargo el 86% de los préstamos dirigidos a Argelia se concentran en un único sector: el de los hidrocarburos. Esto indica, que en este caso, el BEI no ha actuado como catalizador para atraer inversiones que promuevan el desarrollo euromediterráneo, sino que su actuación responde a las demandas concretas de ciertos inversores.

Evidentemente el sector de los hidrocarburos y, en concreto, las infraestructuras energéticas, interesan a Europa y proporcionan ingresos

en Argelia, pero sería más que discutible afirmar que su existencia contribuye al desarrollo económico y social argelino, que estas inversiones van a suponer un cambio estructural en esta economía o que ello favorece la integración subregional. En este sentido, afirmamos que en algunos casos los préstamos del BEI divergen con los objetivos declarados de la política Euromediterránea. En otras palabras, es una financiación que sí favorece a los europeos, que también favorece a Repsol y a las otras transnacionales implicadas en el proyecto, pero no especialmente a los argelinos. De hecho, más bien les perjudica, porque perpetúa su modelo económico anterior, porque no adapta la economía argelina a las futuras necesidades de cara a la implantación de la ZLC y porque la contrapartida de este préstamo es una mayor salida de capitales de este país, como lo atestigua el hecho de que Argelia sea el mayor exportador de activos de reserva del conjunto de PTM analizados (15.060 millones de dólares de 1995, desde 1993) y también sea, como ya se ha visto en el primer apartado, uno de los pocos países en los que el signo de los flujos netos de la UE en los últimos años es negativo.

Gráfico 9. Distribución porcentual ponderada de los préstamos del BEI a los PTM (1995-1999)



Fuente: BEI, *Country-by-country overview outside the European Union (varios años)* y elaboración propia.

Lo apuntado en el párrafo anterior, unilateralidad europea de las decisiones del BEI y coste de sus préstamos –de cualquier préstamo–, es el principal problema de este organismo y lo que lo convertiría en una forma de financiación poco atractiva.

A pesar de ello, frente al Programa MEDA, los préstamos del BEI parecen tener dos ventajas: la concordancia de éstos con los objetivos que el BEI declara tener para los países mediterráneos, que se resumen en los cinco de los seis destinos sectoriales⁵ de préstamos que definimos en el gráfico 10, y lo que podría ser una cierta lógica regional.

Esta última cuestión podría ser discutible, ya que en ninguno de los escritos del BEI sobre el Mediterráneo se hace mención a esta lógica, pero una tipología de países en función del tipo de préstamos que reciben del BEI, como la que muestra el gráfico 11, apuntaría hacia la existencia de un cierto criterio regional.

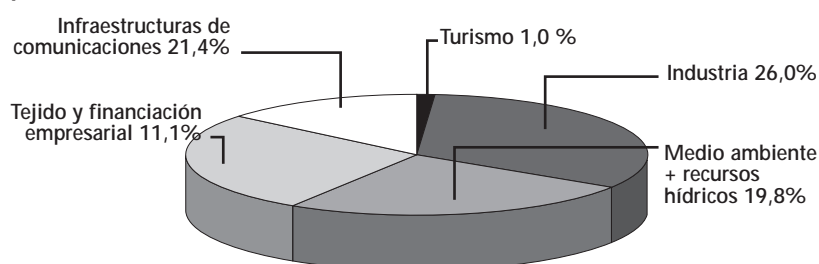
Por una parte los países “orientales”, Egipto, Jordania y Líbano son aquellos que más reciben por el concepto “fomento del sector industrial” y, por otra parte, teniendo en cuenta que en Argelia se ha invertido en infraestructuras energéticas, los países “occidentales”, Argelia, Marruecos y Túnez son aquellos en los que predominan los préstamos de la modalidad “infraestructuras energéticas y de comunicaciones” que define el BEI.

Sin embargo, hemos de decir que el hecho de que el BEI tenga en mente la existencia de regiones diferenciadas en el seno de la cuenca mediterránea no significa que los préstamos que se destinan a ellas tengan el objetivo de favorecer la integración regional. En el caso de Argelia ya ha quedado claro

5. Según el BEI los objetivos prioritarios en los PTM son: financiar infraestructuras energéticas y de comunicaciones, gestionar los recursos acuíferos, modernizar el sector financiero y bancario para el fomento de la iniciativa privada, conceder subsidios de tipo de interés para proyectos respetuosos con el medio ambiente, y gestionar operaciones de capital riesgo.

Nuestra clasificación diverge de estos objetivos porque hemos separado las infraestructuras energéticas de las de comunicaciones y hemos separado el sector turismo.

Gráfico 10. Distribución porcentual ponderada del tipo de préstamos del BEI (1995-1999)



Fuente: BEI, Country-by-country overview of financing outside the European Union (varios años) y elaboración propia.

que no es así y en el de Marruecos y Túnez podría ser que así fuera, ya que buena parte de los préstamos se han destinado a la mejora de infraestructura de transportes. Esta duda desaparece en los que hemos denominado países “orientales”, ya que buena parte de los préstamos se destinan a financiar el mismo tipo de industrias de base, por lo que parece difícil que éstas promuevan el comercio intrarregional.

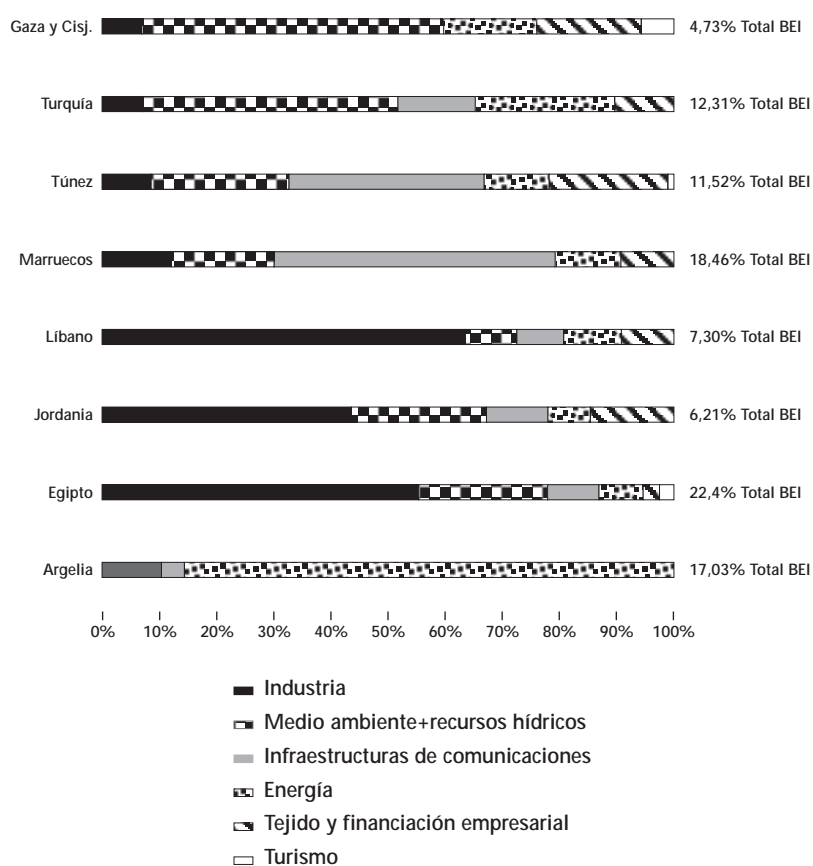
Por todo ello, y resumiendo, podríamos decir que:

– Los préstamos del BEI no se adecuan necesariamente a las necesidades declaradas de la llamada cooperación Euromediterránea, ya que, dependiendo de los casos, parecen predominar los criterios de rentabilidad y de beneficio para los europeos. Lo que concuerda plenamente con algunas de las conclusiones a las que llegábamos cuando realizábamos el análisis agregado de financiación hacia los PTM.

– La actuación del BEI parece más coherente a nivel de objetivos que la presupuestaria, reflejada en el Programa MEDA.

– No parece evidente que los préstamos del BEI, a pesar de tener un componente regional, favorezcan la integración ni regional ni subregional de los países del Sur del Mediterráneo.

Gráfico 11. Distribución porcentual de los préstamos BEI ponderados por modalidad (1995-1999)



Fuente: BEI, Country-by-Country, overview of financing outside the European Union (varios años) y elaboración propia.

En cualquier caso, el principal problema de los préstamos –en este caso del BEI– es que pueden propiciar déficits importantes en las balanzas financieras de los países que los reciban. Este es un aspecto importante y a tener en cuenta, ya que, como se observa en la tabla 2 de sus balanzas de pagos, estos países, por una vía o por otra, se han convertido en exportadores de capital.

Tabla 2. Activos de reserva (millones de dólares de 1995)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Argelia	494,4	-4.405,7	-6.320	-2051	1.117,1	-1.659,1	-2.236	-15.060
Egipto	-2.955	-1.222,3	-409	-991,2	-1.141,2	510,1	3.783,1	-2.425,4
Jordania	423,8	-222,1	-371,5	-275,5	-652,1	-79,5	-1.210,6	-2.387,5
Marruecos	-294,5	-370,9	984,0	-268,9	-532,6	-236,5	-1.536,9	-2.256,3
Siria	-319,8	-579,9	-839,0	-968,6	-432,4	-413,8	-243,3	-3.796,9
Túnez	-64,2	-540	-82	-387,6	-323,6	178,3	-646,3	-1.865,4
Turquia	-324	-560,5	-5.007	-4.459,3	-3.193,5	-206,9	-324	-14.075,1
Total	-3.039	-7.901	-12.045	-9.402	-5.158	-1.907	-2.414	-41.867

Fuente: FMI (2000), *Balance of Payments Statistics Yearbook*.

Esta es una de las grandes paradojas de la mayoría de países que teóricamente requieren financiación externa para llevar a cabo sus procesos de desarrollo. En nuestro caso, el problema se agrava por el escaso componente de ayuda que reciben estos países (como se observa en el hecho de que en todos ellos en torno al 80% de la balanza de transferencias corresponde a las remesas de emigrantes) y por el poco peso que tiene la IDE. Inversión que, por otra parte, presenta un tendencia decreciente desde el año 1995 y que parece haber propiciado un incremento del pago de servicios. Así, nos encontramos con países que no son lo suficientemente “pobres” para recibir ayuda, pero parecen lo suficientemente ricos para financiar, vía exportación de capital, a los países desarrollados o para lubricar a los mercados financieros internacionales.

Esta situación, independientemente de las cuestiones morales, no es ni viable ni lógica. En este sentido, la integración regional no es la panacea a todos sus males, pero si vía comercio intrarregional ésta fomenta una mayor diversificación de sus tejidos productivos y vía ampliación de mercados se atraen inversiones productivas, puede que en el futuro estos países tengan que depender en menor medida de la financiación externa.

Por ahora, las balanzas comerciales de estos países y la evolución de la IDE ya mostrada indican un resultado contrario desde la Conferencia de Barcelona. Por ello, independientemente de cual sea la futura vía de financiación que se establezca para ellos, lo que sí es seguro que se ha de promover es cualquier tipo de inversión que favorezca su acercamiento mutuo.

Los bancos de desarrollo regional

Hasta el momento se ha visto que la financiación de los PTM procede fundamentalmente –aunque no solamente– de la UE y de sus países miembros. Sin embargo, la financiación procedente de la UE presenta algunas limitaciones, tanto por lo que respecta a la de naturaleza concesional como a la realizada en términos de mercado. Como ya se ha señalado, la financiación concesional comunitaria presenta dos problemas básicos. Por un lado, la poca claridad en la explicitación de los objetivos de la política mediterránea de la UE, que llegan a quedar enmascarados por la complejidad existente en las líneas presupuestarias correspondientes, lo que genera un elevado grado de confusión entre los países receptores. Por el otro, la financiación MEDA, tal como se aplica y se define, no parece el instrumento más adecuado para el logro de una integración –no asimétrica– regional.

Por lo que respecta a la financiación de la UE en términos de mercado, dado que se canaliza a través del BEI, ésta presenta algunos rasgos específicos que pueden condicionar las posibilidades de eficacia, desde la perspectiva del receptor, de este tipo de financiación. En primer lugar, dada su condición de banco, se rige por criterios de rentabilidad que no

coinciden necesariamente con aquellos objetivos de la política mediterránea a cuya consecución debe orientar, al menos sobre el papel, su actividad. Por otra parte implica un elevado grado de unilateralidad por el lado europeo. Y, por último, supone un elevado coste para los países receptores, que no siempre se ve compensado por las correspondientes mejoras socioeconómicas.

Por consiguiente, cualquier fórmula de financiación que se intente proponer como alternativa tiene que aportar soluciones a tales limitaciones, de tal forma que canalice los intereses de todos los actores –ya sean multilaterales o bilaterales– involucrados en el devenir de la región y, por lo tanto, que trascienda el marco de la UE, garantizando además la participación –al menos en igualdad de condiciones– de los países del Sur del Mediterráneo en la toma de decisiones. Tiene asimismo que simplificar los instrumentos y procedimientos de financiación, debe ser coherente con el objetivo declarado en la Conferencia de Barcelona de crear una zona de paz y estabilidad compartida, y ha de servir de catalizador para alcanzar las reformas estructurales necesarias para ganar competitividad y alcanzar el desarrollo económico y social sostenible.

Una figura que, sobre el papel, parece que puede encajar en el perfil de las características descritas, y que por lo tanto merece la pena ser tenida en cuenta, es la de los Bancos de Desarrollo Regional (BDR)⁶, cuyas funciones y mecanismos de funcionamiento parecen adecuarse a dicho perfil.

Por un lado, las principales funciones asumidas por este tipo de bancos les permite ajustarse a las necesidades que se acaban de señalar. Estas funciones suelen abarcar tanto actuaciones directas vía inversiones en cartera, la prestación de asistencia técnica o el suministro de préstamos

6. En la actualidad existen tres Bancos de Desarrollo Regional correspondientes a sendas regiones del mundo subdesarrollado. El más grande y de mayor antigüedad es el Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo, cuya institución principal –el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)– se creó en 1959. Los otros dos son el Banco Africano de Desarrollo (BafD), creado en 1964; y el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), fundado en 1966.

orientados al desarrollo económico y social de los Países Miembros Regionales (PMR); como actuaciones que sirvan de catalizadoras de las acciones de otros agentes (como la promoción de inversiones de desarrollo –tanto de naturaleza pública como privada–); o la realización de tareas de coordinación y planificación de políticas de desarrollo en la región, poniendo una especial atención en los proyectos y programas nacionales y multinacionales que promuevan la integración regional como medio para expandir el comercio, aumentar la competitividad y diversificar las exportaciones de los países de la región.

Otro de los rasgos característicos destacables de este tipo de instituciones es el carácter mixto de sus socios –que tanto pueden ser países regionales como extraregionales–, a pesar de que las actuaciones sólo se centran en la región en la que están implantados. Ello garantiza la canalización de las pretensiones de todos aquellos interesados en el futuro de la misma, además de ampliar las oportunidades de financiación dando entrada a las aportaciones de capital de los países desarrollados –sean o no regionales⁷–. A pesar de ese carácter “abierto” a los países industrializados extraregionales, otra de las características comunes del funcionamiento de este tipo de instituciones es que los PMR y/o prestatarios se reservan, en conjunto, al menos el 50% del poder de voto, que está vinculado con la proporción del capital total suscrito⁸. De tal forma que se pretende garantizar la multilateralidad en la toma de decisiones.

La mayor parte de la financiación se canaliza vía proyectos específicos, ejecutados en los países receptores; sin embargo, también se pro-

7. Sólo el BafD intentó en sus primeros años de existencia –entre 1963 y 1982– depender exclusivamente de los países de la región para su funcionamiento, pero finalmente tuvo que franquear la entrada a los países desarrollados extraregionales, con el objetivo de garantizar el acceso a una base de recursos mucho más amplia y, en consecuencia, aumentar el volumen y el tipo de operaciones.

8. En el caso del BafD, los países de la región aportan (y controlan) dos tercios del capital suscrito; en el BID, los países de América Latina y Caribe han suscrito el 50% del capital del Banco; y en el BAsD, más del 60% del capital es suscrito por los países asiáticos (aunque se queda en el 48% si se excluye a Japón).

porcionan préstamos para programas, otros de apoyo a la aplicación de determinadas políticas, así como préstamos de carácter sectorial. Al igual que el Grupo del Banco Mundial, que les sirve de modelo a estas instituciones, los BDR también financian operaciones del sector privado, aunque no estén respaldadas por garantías públicas. De hecho el apoyo a la creación, ampliación y modernización de las pequeñas y medianas empresas privadas en los países prestatarios es una de las áreas que han ido ganando relevancia en el conjunto de actividades de estos bancos en los últimos años. Pero, sobre todo, lo que les convierte en una alternativa más adecuada al existente BEI es que, además, disponen de una “ventanilla blanda”, con competencias para proporcionar financiación al desarrollo en términos concesionales, para todos aquellos países regionales de bajos ingresos, que no pueden acceder a la financiación no concesional de las instituciones financieras. Los recursos para financiar este tipo de actuaciones provienen fundamentalmente de las reposiciones periódicas –cada tres años, si no se decide nada en contra– acordadas por los estados miembros. Las condiciones de los préstamos son ciertamente concesionales (sin tipo de interés, con pequeñas tasas de servicio, con períodos de carencia de 10 años y períodos de amortización muy largos, que pueden llegar a los 50 años), lo que los convierte en una vía de financiación más adecuada para este tipo de países de ingreso bajo.

En definitiva, esta modalidad de institución financiera posee algunas características específicas que, como se verá en el siguiente apartado, la hace merecedora de una atención especial a la hora de sondear las posibles figuras financieras a introducir en el área mediterránea. Tales características las podríamos cifrar en:

- Dar cabida a todos los actores –sean regionales o no– involucrados en el devenir de la región.
- El destacado componente regional de sus actuaciones, así como la primacía otorgada a los Países Miembros Regionales en sus mecanismos de toma de decisión.

- Su capacidad de actuar tanto como mecanismo de financiación directa, como agente impulsor y catalizador de las reformas estructurales adecuadas para llevar a cabo las transformaciones necesarias para mejorar el desarrollo económico y social sostenible de estos países.
- La disponibilidad de un mecanismo concesional de financiación para los países regionales de menores ingresos los convierte en una institución híbrida de financiación del desarrollo, combinando los préstamos en condiciones de mercado (prioritarios en todo momento), con actuaciones de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Pudiendo asimismo llegar a convertirse, al menos potencialmente, en una institución de coordinación de ambos tipos de financiación.

Su aplicabilidad mediterránea: algunos elementos para la reflexión

Algunos de los PTM que se analizan en este trabajo, forman parte de alguno de los Bancos de Desarrollo Regional vistos en el apartado anterior. Así, Argelia, Egipto, Marruecos y Túnez son PMR prestatarios del BafD; mientras que Turquía es país miembro no regional (y por lo tanto no prestatario) del BAsD; el resto no forman parte de ninguno de los tres. Por consiguiente podemos deducir que, hasta la fecha, no se encuentran integrados –conjuntamente– en ninguna de las instituciones financieras de carácter regional. Tal hecho se podría entender como un primer síntoma de la falta de unidad que caracteriza a los PTM, fruto sin duda de la amplitud geográfica y cultural de la región que abarcan, pero también de las eternas rivalidades que han caracterizado a las relaciones bilaterales de muchos de estos estados entre sí, aun de aquellos que son vecinos limítrofes. Baste como ejemplo el fracaso de la Unión del Magreb Árabe (UMA)–, así como las innumerables consecuencias de la misma (lo desafortunado del componente regional del programa MEDA sería otro ejemplo muy evidente de tales consecuencias).

Sin embargo, y a pesar de las indudables dificultades que se podrían presentar para la construcción de un hipotético Banco de Desarrollo Mediterráneo, resulta sumamente sugerente reflexionar sobre los pros y los contras que se podrían derivar de la creación de tal institución; en otras palabras, de analizar los elementos que lo harían factible, así como los obstáculos o dificultades que habría que vencer.

Por el lado de los pros, es evidente que la posibilidad de disponer de una fuente de financiación, tanto concesional como en términos de mercado, específicamente centrada en actuaciones en la región constituye sobre el papel una gran oportunidad para la misma. Sin embargo, si tenemos en cuenta que los PTM son países eminentemente exportadores de capital (tal y como ya se ha mencionado y queda reflejado en las respectivas balanzas de capitales), no parece que la solución a sus problemas pueda venir del fortalecimiento de esta tendencia, mediante el establecimiento de un instrumento de financiación básicamente centrado en los créditos, aunque éstos revistan multitud de formas y estén asignados a diferentes objetivos específicos (financiación de proyectos, apoyo sectorial o de aplicación de determinadas políticas, apoyo al sector privado, etc.). La única forma en que se podría compensar tal distorsión es que se consiguiera que el nuevo Banco cumpliera con otro de los objetivos fijados por los BDR, esto es que actuara como catalizador de otras inversiones, que puedan provenir tanto de fuentes públicas como privadas.

Desde el punto de vista de los PTM, representaría un gran avance respecto al BEI o el Banco Mundial (las otras dos grandes fuentes de financiación multilateral de la región) por cuanto que –caso de reproducir las normas de los ya existentes BDR– les permitiría, no sólo participar en los órganos de decisión, sino controlar la mayor parte de su poder de voto. Por lo tanto, podría reunir las características necesarias para constituirse en un marco institucional de debate, coordinación y planificación –con perspectiva regional– muy importante.

Por lo que se refiere a los obstáculos, ya se han anticipado las desavenencias entre los propios PTM. Además, por el lado de la UE tampoco

parece existir la necesaria voluntad política para que se pueda llevar a cabo una iniciativa de este tipo. Está claro que gran parte de las opciones de éxito de la misma descansan en la posibilidad de obtener los recursos necesarios para llevarla a cabo; y también es evidente que éstos van a depender enormemente de las aportaciones de los países comunitarios, así como del resto de países industrializados, caso de ampliarse la participación a los países no regionales. De lo visto hasta el momento se deriva que, a pesar de las declaraciones más o menos oficiales, la región no está siendo demasiado prioritaria para la UE (si bien existen notables diferencias cuando se observa el comportamiento bilateral de los países comunitarios). Por consiguiente, hay bastantes dudas de que los países europeos estuvieran dispuestos a crear una institución financiera de este tipo (cuyo control deberían compartir con los otros países regionales), frente al BEI (que controlan plenamente) o incluso frente a otras instituciones de ámbito general, como lo pueda ser el Grupo del Banco Mundial, cuyo control está fundamentalmente en manos de los países industrializados.

En el caso del área mediterránea se da la peculiaridad de que coinciden, como países regionales, una parte importante de países industrializados (los países miembros comunitarios) junto con los PTM por lo que, para la creación del Banco de Desarrollo Mediterráneo se podría retomar la idea inicial del BafD, en el sentido de depender exclusivamente de los países de la región para su funcionamiento. De esa forma se podría incluso llegar a convertir en instrumento de fortalecimiento de un hipotético proceso de integración regional, renunciando por tanto a dar entrada a países extra-regionales.

Por otro lado, también es evidente que la creación de una institución, cuyas funciones se solaparían enormemente con las desempeñadas por las organizaciones financieras multilaterales ya existentes, podría llegar a generar importantes duplicaciones y distorsiones que podrían invalidar los potenciales efectos positivos derivados de tal creación. Es indudable que la constitución de un Banco de Desarrollo Mediterráneo debería pasar por una redefinición previa (o incluso, en algunos casos, supresión) del entra-

mado institucional multilateral que afecta a los PTM, incluyendo por tanto al BafD, en el que están englobados cuatro de los países en estudio. Por lo tanto implicaría un esfuerzo de debate y consenso internacional de tal calibre que convertiría la constitución de tal banco (caso de llegar a cuajar) en, cuando menos, un proceso muy prolongado en el tiempo. Sin embargo el resultado podría merecer la pena, ya que, frente a lo prolijo de la situación actual, caracterizada por la multiplicidad de líneas presupuestarias, se clarificarían indudablemente los mecanismos e instrumentos de financiación, así como los nuevos interlocutores –potencialmente más coordinados que los actuales– con los que establecer las negociaciones.

Por último, aunque no menos importante, no se puede soslayar que el papel desempeñado en otras regiones –así como los más que dudosos resultados obtenidos– por estos bancos a lo largo de su historia, pueden no dejar demasiado espacio para la euforia. Sin embargo, algunas de las especificidades mencionadas por lo que respecta al área mediterránea –relacionadas con la dimensión de la región, la presencia de los países europeos como países regionales, así como la posibilidad de que a la larga se pueda llegar a plantear un proceso de integración regional más amplio– pueden propiciar las condiciones necesarias para que ese hipotético Banco de Desarrollo Mediterráneo, pudiera llegar a tener más éxito que sus antecesores.

En resumen, se podría concluir que el establecimiento de un banco de ese tipo en el área mediterránea podría:

- Simplificar la complejidad de los mecanismos de financiación europeos, imprimiendo mayor coherencia a la política mediterránea.
- Permitir a los PTM disponer de una fuente de financiación, tanto concesional como en términos de mercado, especialmente centrada en actuaciones en la región que, además, se podría convertir en canalizadora y unificadora de otros recursos (públicos y privados).
- Corregir el elevado grado de unilateralidad que caracteriza a las otras dos grandes fuentes de financiación multilateral (Banco Mundial y BEI), lo que le permitiría constituirse en un importante marco de debate, coordinación y planificación con perspectiva regional.

Sin embargo, tales potencialidades no se verían exentas de algunos obstáculos, que deberían ser solventados o, en el peor de los casos, minimizados. Así:

– Se tendrían que vencer las desavenencias, aparentemente irreconciliables, entre los PTM.

– Además habría que modificar la falta de voluntad política por parte de la UE para llevar a cabo una iniciativa de este tipo, que implicaría, entre otras cosas, la pérdida de una parte importante del control en la toma de decisiones.

Igualmente habría que redefinir (incluso en algunos casos suprimir) el entramado institucional existente hoy en día.

Referencias bibliográficas

- BEI *L'action de la BEI en partenariat avec les pays Méditerranéens*, 2000.
- Comisión Europea *Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la modificación del Reglamento 1988/96*. COM (1999), 494 final.
- Comisión Europea *Annual Report of the MEDA Programme*, 1999. COM (2000) 472 final.
- Comisión Europea (varios años), *Programmation Budgetaire – Méditerranée*.
- GÓMEZ, M. y SANAHUJA, J.A. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*. Cideal, 1999.
- TEJADA, L. "La cooperación MEDA en el período 1995-1999". *Boletín Económico del ICE*. 2655, 2000, p. 9-23
- UE *The Barcelona Process, five years on (1995-2000)*.
- UE *Reglamento (CE) 1988/96 del Consejo relativo a las medidas de acompañamiento de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración Euromediterránea*.

Fuentes estadísticas

BEI (varios años), *Country-by-country overview of financing outside the European Union*.

Diario Oficial de las Comunidades Europeas (varios años), Presupuesto.

EUROSTAT (Varios años), *Structure géographique des échanges de l'UE pour les principaux produits*.

FMI *Algeria – Selected Economic Issues*, 1996 y 2000.

FMI *Balance of Payments Statistics Yearbook*, 2000.

FMI *Direction of Trade Statistics Yearbook*, 2000.

FMI *Estadísticas Financieras Internacionales*, 2000.

OCDE *Geographical Distribution of Financial Flows*, 2000.