I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME ESPECIAL Nº 3/91

sobre

la cooperación financiera y técnica con los países terceros mediterráneos acompañado de las respuestas de la Comisión

(91/C 252/01)

(Observaciones realizadas conforme a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 206 bis del Tratado CEE)

ÍNDICE

	Apartados
1. Introducción	1.1 — 1.5
2. El marco de la cooperación financiera y técnica	2.1 — 2.4
3. El sistema de protocolos	3.1 — 3.31
El proceso de conclusión de los protocolos	3.1 — 3.5
Consecuencias	3.6 — 3.7
La gestión presupuestaria	3.8 — 3.20
Distribución temporal de los compromisos	3.8 — 3.12
Utilización del remanente	3.13— 3.15
Atribución de la ayuda no reembolsable	3.16— 3.18
Consecuencias para la ejecución	3.19— 3.20
Reglamento de aplicación	3.21— 3.22
Consideraciones sobre el sistema de protocolos	3.23— 3.31
4. Los sistemas de gestión	4.1 — 4.43
Los sistemas contables	4.1 — 4.11
Presentación de los sistemas	4.1
Seguimiento de la ejecución de los protocolos	4.2 — 4.5
Seguimiento financiero de los proyectos	4.6 — 4.11
Acciones encomendadas al BEI	4.12— 4.23
Base jurídica de los mandatos	4.13— 4.14
Papel de la Comisión	4.15— 4.23
Acciones gestionadas por la Comisión	4.24— 4.43
Sistema de gestión de la ayuda	4.24— 4.27
Reparto de las responsabilidades	4.28— 4.29
Instrucciones	4.30— 4.33
Programas de trabajo e informes de ejecución	4.34— 4.38
Las evaluaciones	4.39

Medios de personal	4.40 — 4.41
Papel de las delegaciones	4.42 — 4.43
5. Ejecución y resultados de la cooperación financiera y técnica	5.1 — 5.91
Controles efectuados por el Tribunal	5.1 — 5.4
Ejecución presupuestaria	5.5 — 5.19
Observaciones generales	5.5 — 5.11
Turquía	5.12
Malta	5.13
Argelia	5.14
Marruecos	5.15
Túnez	5.16
Egipto	5.17
Jordania	5.18
Líbano	5.19
Concepción de los proyectos	5.20 — 5.36
El entorno y los objetivos de los proyectos	5.21 — 5.23
Los socios locales	5.24 — 5.26
Los planes de financiación	5.27 — 5.30
Los calendarios de ejecución	5.31 — 5.32
Los fondos comunitarios comprometidos	5.33 — 5.35
La elección de la forma de ayuda	5.36
Ejecución de los proyectos	5.37 — 5.53
Retrasos	5.37 — 5.38
Modificación sustancial de los proyectos	5.39 — 5.43
La asistencia técnica	5.44 — 5.48
Los compromisos de los beneficiarios	5.49 — 5.52
Las estructuras administrativas	5.53
Eficacia de los proyectos	5.54 — 5.91
Observaciones generales	5.54
Turquía	5.55
Malta	5.56
Argelia	5.57 — 5.61
Marruecos	5.62 — 5.69
Túnez	5.70 — 5.76
Egipto	5.77 — 5.85
Jordania	5.86 — 5.91
6. Conclusiones	6.1 — 6.12
ANEXOS:	Páginas
Anexo 1: Disposiciones jurídicas que regulan los programas de cooperación con los países terceros mediterráneos	42
Anexo 2: El marco de la cooperación financiera y técnica	43
Respuestas de la Comisión	50

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Desde hace ya varios años el Tribunal viene aplicando un programa de control de la cooperación financiera y técnica con los países de la cuenca mediterránea, en particular, mediante visitas *in situ*, a un determinado número de países que se acogen a la ayuda comunitaria.

Durante la fiscalización, el Tribunal ha tenido en cuenta la solicitud que le efectuó el Parlamento Europeo, en la decisión de descargo sobre la ejecución del Presupuesto General del ejercicio 1987 (1), en el sentido de proceder a una evaluación de la cooperación financiera y técnica con los países de la cuenca mediterránea a la vista de la infrautilización de los créditos presupuestarios previstos para este ámbito.

1.2. A fines de 1990, el Consejo llegó a un acuerdo sobre las orientaciones y el contenido de la política de ayudas y de cooperación comunitaria prevista en la cuarta serie de protocolos que habían de celebrarse con los países del Sur y del Este del Mediterráneo para el período 1992-1996. Además de un aumento sustancial del compromiso financiero de la Comunidad (2), se amplía el ámbito de esta política con el fin de incluir el apoyo a las reformas económicas en estos países, la financiación de proyectos regionales y acciones de cooperación que interesan a varios países, las ayudas a las empresas privadas y la cooperación con empresas comunitarias, así como un mejor acceso al mercado comunitario para determinados productos agrícolas de los países mediterráneos. En el momento de la concepción y elaboración de los nuevos protocolos, es importante que la Comunidad tome buena nota de las resultados obtenidos con los anteriores protocolos y que se esfuerce en subsanar las deficiencias observadas. El presente informe quiere servir de ayuda a esta línea de actuación.

1.3. Este informe trata de la ejecución durante un período de 10 años, esto es, de 1979 a 1989 aproximadamente, de la cooperación financiera y técnica con los diez países siguientes:

a) tres países del Magreb: Argelia, Marruecos y Túnez, en lo sucesivo denominados «países del Magreb» (3);

b) cuatro países del Machrek: Egipto, Jordania, Líbano, Siria, en lo sucesivo, denominados «países del Machrek» (4);

c) Chipre, Malta y Turquía.

La dotación total puesta a disposición de estos países durante el período considerado asciende a 3 783,5 Mio ECU. De esta suma, 1 714,5 Mio ECU están financiados con cargo al Presupuesto General y 2 069 Mio ECU con cargo a los recursos propios del Banco Europeo de Inversiones (BEI). El ***cuadro 1*** detalla dicha financiación (5).

1.4. El informe únicamente se refiere a las operaciones con cargo a los recursos presupuestarios; aquí se incluyen las intervenciones con arreglo a la garantía generalizada que concede la Comunidad a los préstamos realizados con recursos propios del BEI. Las operaciones realizadas por el BEI a partir de sus recursos propios se excluyen en esta evaluación; ello explica el que este informe no trate de la cooperación financiera con Israel y Yugoslavia, que utiliza únicamente esta última forma de financiación (6). Amén de ello, este informe no cubre la cooperación financiera con los países que han pasado a ser miembros de la Comunidad (España, Grecia y Portugal).

1.5. Tras una introducción al marco general de la cooperación financiera y técnica en el segundo capítulo del presente informe, en el capítulo 3 se evalúa el sistema de los protocolos financieros; y se analiza, comparándolos, en particular, con las disposiciones por las que se regula la ayuda de la Comunidad a países de otras regiones del mundo, sus méritos y sus deficiencias.

En el capítulo 4 se examina la calidad de los sistemas de gestión aplicados por la Comisión; a tal fin, se realiza un análisis separado, por una parte, de las acciones cuya gestión se confía al BEI y, por otra, de las acciones de las que se encarga directamente la Comisión.

En el capítulo 5 se presenta una evaluación de la ejecución y de los resultados de la ayuda comunitaria y en el capítulo 6 se incluye un resumen de las principales conclusiones del presente informe.

---

(1) DO nº L 247 de 23. 8. 1989, p. 7.

(2) La ayuda financiera total de la Comunidad, en el marco y fuera de los protocolos, se situará en aproximadamente 4 400 Mio ECU, de los que 1 300 Mio ECU serán financiados con recursos presupuestarios y 3 100 Mio ECU lo serán con préstamos sobre recursos propios del Banco Europeo de Inversiones.

(3) De los cinco países del Magreb, Libia no se acoge a la ayuda comunitaria y Mauritania, signataria de los Convenios de Lomé, recibe recursos de los Fondos Europeos de Desarrollo (FED).

(4) Entre los otros países del Machrek, Sudán, signatario de los Convenios de Lomé, recibe recursos de los FED, mientras que los países de la península arábica e Irak no se benefician de ayuda comunitaria.

(5) En los cuadros 1, 2, 3, 4 y 5 no figura la incidencia presupuestaria de la utilización de la garantía generalizada de la Comunidad a los préstamos concedidos por el BEI con sus recursos propios, mencionada en el apartado 5.11.

(6) Estos países tienen, sin embargo, la posibilidad de optar a intervenciones con cargo a los recursos presupuestarios utilizando la garantía de la Comunidad a los préstamos concedidos por el BEI.

Cuadro 1 — Ayuda comunitaria a los países terceros mediterráneos

(Mio ECU)

1	2	3	4	5	6	7	8
País o zona Geográfica	Período de aplicación	Préstamos sobre recursos propios del BEI	Ayuda con recursos presupuestarios				Ayuda total
			Ayuda no reembolsable	Préstamos especiales	Capitales Riesgo	Ayuda presupuestaria total	
TURQUÍA							
3er Protocolo	1979-31.10.1981	90,0	0,0	220,0	0,0	220,0	310,0
Ayuda especial	1.07.1980-30.06.1982	0,0	75,0	0,0	0,0	75,0	75,0
Total		90,0	75,0	220,0	0,0	295,0	385,0
CHIPRE							
1er Protocolo	1.01.1979-31.12.1983	20,0	6,0	4,0	0,0	10,0	30,0
2º Protocolo	1.05.1984-31.12.1988	28,0	10,0	6,0	0,0	16,0	44,0
3er Protocolo	1.06.1990-31.12.1993	44,0	13,0	0,0	5,0	18,0	62,0
Total		92,0	29,0	10,0	5,0	44,0	136,0
MALTA							
1er Protocolo	1.11.1978-31.10.1983	16,0	5,0	5,0	0,0	10,0	26,0
2º Protocolo	1.10.1986-31.10.1988	16,0	10,5	3,0	0,0	13,5	29,5
3er Protocolo	1.08.1989-31.10.1993	23,0	12,5	0,0	2,5	15,0	38,0
Total		55,0	28,0	8,0	2,5	38,5	93,5
MEDITERRÁNEO NORTE		237,0	132,0	238,0	7,5	377,5	614,5
ARGELIA							
1er Protocolo	1.11.1978-31.10.1981	70,0	25,0	19,0	0,0	44,0	114,0
2º Protocolo	1.01.1983-31.10.1986	107,0	28,0	16,0	0,0	44,0	151,0
3er Protocolo	1.03.1988-31.10.1991	183,0	52,0	0,0	4,0	56,0	239,0
Total		360,0	105,0	35,0	4,0	144,0	504,0
MARRUECOS							
1er Protocolo	1.11.1978-31.10.1981	56,0	16,0	58,0	0,0	74,0	130,0
2º Protocolo	1.01.1983-31.10.1986	90,0	67,0	42,0	0,0	109,0	199,0
3er Protocolo	1.11.1988-31.10.1991	151,0	162,0	0,0	11,0	173,0	324,0
Total		297,0	245,0	100,0	11,0	356,0	653,0
TÚNEZ							
1er Protocolo	1.11.1978-31.10.1981	41,0	15,0	39,0	0,0	54,0	95,0
2º Protocolo	1.06.1983-31.10.1986	78,0	37,0	24,0	0,0	61,0	139,0
3er Protocolo	1.05.1988-31.10.1991	131,0	87,0	0,0	6,0	93,0	224,0
Total		250,0	139,0	63,0	6,0	208,0	458,0
MAGHREB							
1er Protocolo		167,0	56,0	116,0	0,0	172,0	339,0
2º Protocolo		275,0	132,0	82,0	0,0	214,0	489,0
3º Protocolo		465,0	301,0	0,0	21,0	322,0	787,0
Total		907,0	489,0	198,0	21,0	708,0	1 615,0
EGIPTO							
1er Protocolo	1.11.1978-31.10.1981	93,0	63,0	14,0	0,0	77,0	170,0
2º Protocolo	1.01.1983-31.10.1986	150,0	76,0	50,0	0,0	126,0	276,0
3er Protocolo	1.08.1988-31.10.1991	249,0	189,0	0,0	11,0	200,0	449,0
Total		492,0	328,0	64,0	11,0	403,0	895,0
JORDANIA							
1er Protocolo	1.11.1978-31.10.1981	18,0	18,0	4,0	0,0	22,0	40,0
2º Protocolo	1.01.1983-31.10.1986	37,0	19,0	7,0	0,0	26,0	63,0
3er Protocolo	1.02.1988-31.10.1991	63,0	35,0	0,0	2,0	37,0	100,0
Total		118,0	72,0	11,0	2,0	85,0	203,0
LÍBANO							
1er Protocolo	1.11.1978-31.10.1981	20,0	8,0	2,0	0,0	10,0	30,0
2º Protocolo	1.03.1983-31.10.1986	34,0	11,0	5,0	0,0	16,0	50,0
3er Protocolo	1.03.1988-31.10.1991	53,0	19,0	0,0	1,0	20,0	73,0
Total		107,0	38,0	7,0	1,0	46,0	153,0
SIRIA							
1er Protocolo	1.11.1978-31.10.1981	34,0	19,0	7,0	0,0	26,0	60,0
2º Protocolo	1.02.1983-31.10.1986	64,0	22,0	11,0	0,0	33,0	97,0
Total		98,0	41,0	18,0	0,0	59,0	157,0
Reserva 3er Protocolo	Destinado à Siria	110,0	34,0	0,0	2,0	36,0	146,0
MACHREK							
1er Protocolo		165,0	108,0	27,0	0,0	135,0	300,0
2º Protocolo		285,0	128,0	73,0	0,0	201,0	486,0
3er Protokoll		475,0	277,0	0,0	16,0	293,0	768,0
Total		925,0	513,0	100,0	16,0	629,0	1 554,0
MEDITERRÁNEO SUR							
1er Protocolo		332,0	164,0	143,0	0,0	307,0	639,0
2º Protocolo		560,0	260,0	155,0	0,0	415,0	975,0
3er Protocolo		940,0	578,0	0,0	37,0	615,0	1 555,0
Total		1 832,0	1 002,0	298,0	37,0	1 337,0	3 169,0
MEDITERRÁNEO		2 069,0	1 134,0	536,0	44,5	1 714,5	3 783,5

La diferencia de 54 mio ECU observada entre el importe de la dotación presupuestaria total indicada en la columna 7 (1.714,5 Mio ECU) y el indicado en los cuadros 2 y 4 (1.660,5 Mio ECU) se debe a que estos últimos no tienen en cuenta ni el tercer Protocolo con Chipre (18 Mio ECU), que entró en vigor en 1990, ni la reserva (36 Mio ECU) destinada al tercer protocolo con Siria, todavía no firmado al 31.12.1989.

2. EL MARCO DE LA COOPERACIÓN FINANCIERA Y TÉCNICA

2.1. El desarrollo de relaciones privilegiadas con países de la cuenca mediterránea se inicia en los años 60 y se plasma en acuerdos de asociación articulados principalmente en torno a las relaciones comerciales. En 1972 la Comunidad se compromete a instaurar una política basada en un enfoque global mediterráneo y, concretamente, mediante la inclusión en los acuerdos de una parte dedicada a la cooperación financiera y técnica. A partir de 1976 se firman una serie de acuerdos, de duración ilimitada, con los países del Magreb, del Machrek y con Malta y Chipre. Las relaciones con Turquía siguen estando reguladas por las disposiciones del acuerdo de asociación de 1963.

2.2. La cooperación financiera y técnica se materializa en los protocolos con cada uno de los países que son parte contratante de protocolos por los que la Comunidad se compromete a poner a su disposición una suma global de ayuda destinada a participar en la financiación de proyectos o de acciones que contribuyan al desarrollo económico y social del país beneficiario. En estos protocolos se fijan, en concreto,la duración de su aplicación, el volumen, las formas y el ámbito de aplicación de la cooperación financiera y técnica. Además, contienen determinadas disposiciones sobre la instrucción y ejecución de los proyectos financiados. El marco de la cooperación con los países terceros del Mediterráneo se inspira en gran parte en la concepción básica del sistema de los FED: plurianualidad, multiplicidad de los instrumentos de financiación, cogestión de la ayuda.

2.3. Hasta fines de 1990, se habían firmado tres series de protocolos (véase anexo 1). A la vista del ***cuadro 1***, de los 1 714,5 Mio ECU concedidos con cargo a los recursos presupuestarios, 708 Mio ECU corresponden a los países del Magreb, 629 Mio ECU a los países del Machrek y 377,5 Mio ECU a Chipre, Malta y Turquía. ***Los gráficos 1 y 2*** ilustran el reparto de la ayuda por recursos presupuestarios y según las zonas geográficas y los países beneficiarios en cuestión.

2.4. En el ***anexo 2*** se describe brevemente el marco de la cooperación financiera y técnica. En él se recogen datos sobre:

a) la vigencia de la aplicación de los protocolos financieros,

b) los instrumentos de financiación previstos en los protocolos,

c) los objetivos generales de la ayuda comunitaria durante las tres series de protocolos y los ámbitos de aplicación de los mismos,

d) la base presupuestaria,

e) las disposiciones de aplicación de los protocolos y el reparto de competencias de cara a la gestión de la ayuda entre el BEI y la Comisión,

f) los procedimientos de decisión de financiación, de establecimiento de los convenios y contratos de financiación,

g) los medios administrativos de la Comisión y de los estados beneficiarios para la ejecución de los protocolos.

3. EL SISTEMA DE PROTOCOLOS

El proceso de conclusión de los protocolos

3.1. Todo el proceso de negociación y de conclusión de los protocolos es relativamente lento y, a veces, se ve afectado por elementos que no están directamente relacionados con la cooperación financiera y técnica.

3.2. Aunque se fundamenten en al artículo 238 del Tratado CEE, los primeros protocolos con los países del Magreb y Machrek, al igual que los de Chipre y Malta, se presentan a los Estados miembros para su ratificación, lo que carece de utilidad. Su entrada en vigor se retrasa, según los casos, en un año y medio a dos años y medio (véase ***anexo 1***).

3.3. Los segundos protocolos con los países del Magreb y del Machrek se firmaron de nueve meses a un año después de que expirasen los precedentes (31 de octubre de 1981) y entraron en vigor tan sólo de 14 a 19 meses después de su entrada en vigor teórica (1º de noviembre de 1981). Los retrasos son aún más importantes en el caso del segundo protocolo con Malta cuyas negociaciones chocaron hasta 1985 con determinados imperativos jurídicos malteses. La entrada en vigor del protocolo tuvo lugar en octubre de 1986, esto es, prácticamente tres años después de la fecha teórica (1º de noviembre de 1983).

3.4. La entrada en vigor de los terceros protocolos con los países del Magreb y del Machrek tuvo lugar en diferentes fechas del año 1988 (véase ***anexo 1***), un año y medio a dos años después de las expiración de los precedentes (31 de octubre de 1986). La duración particularmente prolongada de las negociaciones se explica por la necesaria adaptación, a raíz de la entrada de España y Portugal en la Comunidad, de las disposiciones de los acuerdos en el ámbito de las relaciones comerciales; la subordinación de la cooperación financiera y técnica a aspectos que no están directamente relacionadas con ésta es comprensible sobre todo en el caso de Marruecos, caso en el que la parte previa a las negociaciones se centra en la conclusión de un nuevo acuerdo de pesca.

3.5. Los terceros protocolos con Chipre y Malta no son una excepción a esta regla y entran en vigor 17 y 9 meses respectivamente tras la expiración de los precedentes (véase ***anexo 1***).

Consecuencias

3.6. A excepción de los primeros protocolos con Chipre y Malta, el período de aplicación no se fija con respecto a su fecha de entrada en vigor, sino en función de una fecha límite (véase el punto 2 del ***anexo 2***). Todo retraso que afecte a su entrada en vigor supone, por consiguiente, una reducción de su período de aplicación. En la práctica, éste es en la mayoría de los casos inferior a cuatro años y, a veces, se reduce a tres años e, incluso, a menos tiempo (véase ***anexo 1***).

3.7. Retrasos semejantes producen, además, una ruptura del encadenamiento de los protocolos. Tal y como ya se apuntó (véanse apartados 3.3 — 3.4), por lo general transcurren uno a dos años entre la expiración de un protocolo y la entrada en vigor del siguiente. En el caso de determinados países, ello supone una ruptura de la continuidad de la cooperación. De hecho, en el caso de países como Malta, Marruecos o Túnez, países que lograron en los dos primeros protocolos que se comprometieran los créditos durante el período de aplicación fijado (véanse ***cuadros 2 y 3***), ello significa una interrupción del ritmo de los compromisos; durante el período que separa dos protocolos, la cooperación se limita entonces a la ejecución de los proyectos aprobados.

La gestión presupuestaria

Distribución temporal de los compromisos

3.8. Los protocolos disponen que la cuantía de las sumas que hay que comprometer anualmente debe repartirse de la manera más regular posible; al principio del período de aplicación los compromisos pueden ascender, no obstante, con un límite razonable, a una cuantía proporcionalmente más elevada.

3.9. En la práctica, se respeta poco esta disposición. La aplicación de los protocolos responde a otro ritmo, principalmente de la capacidad de los países asociados para presentar para su financiación proyectos listos para ponerlos en marcha. En el ***cuadro 2*** y en los gráficos 4 a 18 se muestra, referido a varios protocolos y varios países, que ejercicios en que se efectúan compromisos muy importantes suceden a períodos en que éstos son muy poco importantes o, incluso, inexistentes.

3.10. Esta disposición, tambien, pierde en gran medida su significación debido a la reducción observada en el período de aplicación de los protocolos, ya que las intervenciones y, por ende, los créditos correspondientes se ven concentrados a resultas de ello. Asimismo, constituye un obstáculo para la rápida ejecución de los protocolos con los países que están en disposición de presentar desde el principio proyectos que absorban una parte proporcionalmente bastante más elevada de la dotación concedida.

3.11. Además, la creación en 1987 de un artículo único (965) para el conjunto de los tres protocolos con los países del Magreb y del Machrek hace mucho menos necesario proceder a una distribución temporal de los gastos con cargo al Presupuesto General por protocolo.

3.12. Esta disposición, por lo tanto, no debería figurar en los futuros protocolos. Es sobre todo en la fase de programación cuando la Comisión, junto con los países beneficiarios, debería esforzarse en fijar una planificación realista de la ejecución de la cooperación financiera y técnica. Esta planificación no puede ignorar los condicionamientos de índole presupuestaria.

Utilización del remanente

3.13. Los protocolos prevén que el posible remanente no comprometido al terminar el período de aplicación «se utilice hasta que se agote». Este saldo constituye a veces una parte nada despreciable de las dotaciones fijadas en los protocolos. Así ocurre, en concreto, con los primeros y segundos protocolos con Argelia y Egipto, en los que varía, según los casos, de un 30 al 50 % aproximadamente de la dotación prevista (véase ***cuadro 3***); por otro lado a fines de 1989, seguían sin concluirse estos protocolos.

3.14. La ejecución de los protocolos puede acompañarse de un cierta flexibilidad que permita su adaptación a nuevas circunstancias que, lógicamente, no pueden ser previstas al principio. No obstante, tal y como está formulada y tal como se aplica, la disposición en cuestión autoriza un compromiso de los fondos sin duración límite y supone vaciar de sentido al marco plurianual en el que, en teoría, se inscriben los protocolos.

3.15. Deberían aprovecharse las experiencias adquiridas para futuros protocolos. En primer lugar, debería fijarse la cuantía de la dotación financiera en el marco de un protocolo teniendo en cuenta las posibilidades reales de plena utilización durante el período de aplicación. En lo que respecta a la utilización de un remanente cualquiera, ésta debería ser objeto de un procedimiento perfectamente

Cuadro 2 — Evolución de las dotaciones presupuestarias, compromisos y pagos hasta el 31.12.1989

(Mio ECU)

TURQUÍA		Dotaciones	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotaciones	3er protocolo	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0
	Ayuda especial	75,0			75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0
	Total	295,0	220,0	220,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0
Compromisos	3er protocolo		12,1	18,1	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0
	Ayuda especial				46,0	46,0	46,0	46,0	46,0	46,0	56,0	75,0	75,0
	Total		12,1	18,1	266,0	266,0	266,0	266,0	266,0	266,0	276,0	295,0	295,0
Pagos	3er protocolo		4,0	4,2	61,2	76,0	108,7	137,7	153,5	200,7	209,0	216,6	217,5
	Ayuda especial				0,0	4,0	13,4	19,9	34,7	41,8	45,8	46,3	46,3
	Total		4,0	4,2	61,2	80,1	122,1	157,7	188,3	242,5	254,8	262,9	263,9

CHIPRE		Dotaciones	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotaciones	1er protocolo	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2º protocolo	16,0						16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
	Total	26,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
Compromisos	1er protocolo		0,0	0,0	1,5	6,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2º protocolo							0,0	6,8	10,4	10,4	10,4	14,6
	Total		0,0	0,0	1,5	6,0	10,0	10,0	16,8	20,4	20,4	20,4	24,6
Pagos	1er protocolo		0,0	0,0	1,5	1,5	2,4	5,4	7,9	9,3	9,9	9,9	10,0
	2º protocolo							0,0	0,6	1,1	4,8	8,3	10,2
	Total		0,0	0,0	1,5	1,5	2,4	5,4	8,5	10,5	14,7	18,2	20,1

MALTA		Dotaciones	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotaciones	1er protocolo	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2º protocolo	13,5								13,5	13,5	13,5	13,5
	3er protocolo	15,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,0
	Total	38,5	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	23,5	23,5	23,5	38,5
Compromisos	1er protocolo		0,9	1,8	9,9	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2º protocolo									0,0	3,0	13,5	13,5
	3er protocolo		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Total		0,9	1,8	9,9	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	13,0	23,5	23,5
Pagos	1er protocolo		0,4	0,7	5,7	6,2	7,4	8,8	9,2	10,0	10,0	10,0	10,0
	2º protocolo									0,0	0,0	0,0	0,8
	3er protocolo		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Total		0,4	0,7	5,7	6,2	7,4	8,8	9,2	10,0	10,0	10,0	10,8

MEDITERRÁNEO NORTE		Dotaciones	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotaciones		359,5	240,0	240,0	315,0	315,0	315,0	331,0	331,0	344,5	344,5	344,5	359,5
Compromisos			13,0	19,9	277,3	282,0	286,0	286,0	292,8	296,4	309,4	338,9	343,1
Pagos			4,4	4,8	68,4	87,7	131,8	171,9	206,0	263,0	279,5	291,1	294,8

ARGELIA		Dotaciones	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotaciones	1er protocolo	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0
	2º protocolo	44,0					44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0
	3er protocolo	56,0										56,0	56,0
	Total	144,0	44,0	44,0	44,0	44,0	88,0	88,0	88,0	88,0	88,0	144,0	144,0
Compromisos	1er protocolo		0,4	2,5	29,4	35,7	37,6	38,2	38,2	38,5	35,0	38,1	38,2
	2º protocolo						0,0	6,4	18,1	24,0	42,2	42,2	42,2
	3er protocolo											0,6	27,4
	Total		0,4	2,5	29,4	35,7	37,6	44,6	56,3	62,5	77,2	80,9	107,7
Pagos	1er protocolo		0,0	0,1	2,1	4,8	7,4	11,3	18,1	18,8	21,6	22,1	23,1
	2º protocolo						0,0	0,0	2,3	4,4	7,6	8,1	9,6
	3er protocolo											0,0	0,4
	Total		0,0	0,1	2,1	4,8	7,4	11,3	20,3	23,2	29,2	30,2	33,1

MARRUECOS		Dotaciones	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotaciones	1er protocolo	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0
	2º protocolo	109,0					109,0	109,0	109,0	109,0	109,0	109,0	109,0
	3er protocolo	173,0										173,0	173,0
	Total	356,0	74,0	74,0	74,0	74,0	183,0	183,0	183,0	183,0	183,0	356,0	356,0
Compromisos	1er protocolo		2,0	7,2	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0
	2º protocolo						37,4	86,6	108,3	108,3	108,3	108,3	108,3
	3er protocolo											11,9	122,3
	Total		2,0	7,2	74,0	74,0	111,4	160,6	182,2	182,2	182,2	194,1	304,6
Pagos	1er protocolo		0,1	1,3	25,3	42,8	67,7	68,5	70,7	71,5	72,7	72,7	73,2
	2º protocolo						23,4	35,0	72,9	83,5	90,2	92,2	95,3
	3er protocolo											0,0	0,0
	Total		0,1	1,3	25,3	42,8	91,1	103,5	143,6	155,0	162,8	164,9	168,5

TÚNEZ		Dotaciones	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotaciones	1er protocolo	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0
	2º protocolo	61,0					61,0	61,0	61,0	61,0	61,0	61,0	61,0
	3er protocolo	93,0										93,0	93,0
	Total	208,0	54,0	54,0	54,0	54,0	115,0	115,0	115,0	115,0	115,0	208,0	208,0
Compromisos	1er protocolo		0,7	3,6	39,7	53,1	53,6	53,9	54,0	54,0	54,0	53,7	53,7
	2º protocolo						0,0	2,9	15,5	60,7	60,7	61,1	61,0
	3er protocolo											39,4	59,7
	Total		0,7	3,6	39,7	53,1	53,6	56,8	69,5	114,7	114,7	154,1	174,3
Pagos	1er protocolo		0,4	1,1	12,6	18,2	33,1	40,1	43,9	44,3	51,4	52,4	53,1
	2º protocolo						0,0	0,2	3,8	9,5	20,2	32,4	41,1
	3er protocolo											10,8	13,2
	Total		0,4	1,1	12,6	18,2	33,1	40,3	47,7	53,9	71,6	95,6	107,4

MAGHREB		Dotaciones	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotaciones	1er protocolo	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0
	2º protocolo	214,0					214,0	214,0	214,0	214,0	214,0	214,0	214,0
	3er protocolo	322,0										322,0	322,0
	Total	708,0	172,0	172,0	172,0	172,0	386,0	386,0	386,0	386,0	386,0	708,0	708,0
Compromisos	1er protocolo		3,2	13,4	143,1	162,8	165,1	166,0	166,2	166,5	163,0	165,8	165,8
	2º protocolo						37,4	96,0	141,9	193,0	211,2	211,5	211,5
	3er protocolo											51,9	209,3
	Total		3,2	13,4	143,1	162,8	202,5	262,0	308,0	359,5	374,1	429,1	586,7
Pagos	1er protocolo		0,5	2,6	40,0	65,9	108,3	119,9	132,6	134,6	145,6	147,2	149,4
	2º protocolo						23,4	35,1	79,0	97,4	117,9	132,7	146,0
	3er protocolo											10,8	13,6
	Total		0,5	2,6	40,0	65,9	131,7	155,0	211,6	232,1	263,5	290,7	309,0

EGIPTO		Dotaciones	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotaciones	1er protocolo	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0
	2º protocolo	126,0					126,0	126,0	126,0	126,0	126,0	126,0	126,0
	3er protocolo	200,0										200,0	200,0
	Total	403,0	77,0	77,0	77,0	77,0	203,0	203,0	203,0	203,0	203,0	403,0	403,0
Compromisos	1er protocolo		2,0	2,2	53,5	67,9	76,0	76,2	76,2	76,3	76,3	76,5	76,5
	2º protocolo						11,3	35,4	52,3	66,8	112,3	119,8	122,7
	3er protocolo											33,9	44,3
	Total		2,0	2,2	53,5	67,9	87,3	111,6	128,5	143,0	188,6	230,2	243,4
Pagos	1er protocolo		0,8	1,1	10,7	13,0	16,1	27,4	31,7	38,4	47,5	56,5	58,1
	2º protocolo						0,0	0,9	2,7	10,6	22,5	32,4	54,2
	3er protocolo											0,0	0,3
	Total		0,8	1,1	10,7	13,0	16,1	28,3	34,4	48,9	70,0	88,9	112,6

JORDANIA		Dotaciones	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotaciones	1er protocolo	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0
	2º protocolo	26,0					26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
	3er protocolo	37,0										37,0	37,0
	Total	85,0	22,0	22,0	22,0	22,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	85,0	85,0
Compromisos	1er protocolo		1,2	2,2	18,8	20,0	21,7	22,2	22,2	22,3	22,3	22,3	22,3
	2º protocolo						7,8	10,8	14,6	22,1	22,9	24,0	25,0
	3er protocolo											10,5	17,4
	Total		1,2	2,2	18,8	20,0	29,5	33,0	36,9	44,4	45,2	56,9	64,7
Pagos	1er protocolo		0,8	1,1	6,8	9,6	14,5	17,6	20,8	21,6	21,8	21,8	21,8
	2º protocolo						3,2	4,7	6,9	9,8	12,8	15,5	18,1
	3er protocolo											0,0	2,1
	Total		0,8	1,1	6,8	9,6	17,7	22,3	27,7	31,4	34,5	37,3	42,0

LÍBANO		Dotaciones	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotaciones	1er protocolo	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2º protocolo	16,0					16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
	3er protocolo	20,0										20,0	20,0
	Total	46,0	10,0	10,0	10,0	10,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	46,0	46,0
Compromisos	1er protocolo		0,3	0,7	3,7	5,6	7,1	7,1	7,3	7,4	7,0	9,9	9,9
	2º protocolo						0,0	0,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
	3er protocolo											0,0	0,0
	Total		0,3	0,7	3,7	5,6	7,2	7,2	23,3	23,4	23,0	25,9	25,9
Pagos	1er protocolo		0,0	0,6	1,3	2,5	3,7	3,8	4,0	4,6	4,8	5,4	5,5
	2º protocolo						0,0	0,0	0,0	0,6	1,2	1,6	1,6
	3er protocolo											0,0	0,0
	Total		0,0	0,6	1,3	2,5	3,7	3,8	4,0	5,2	6,0	7,0	7,1

SIRIA		Dotaciones	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotaciones	1er protocolo	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
	2º protocolo	33,0					33,0	33,0	33,0	33,0	33,0	33,0	33,0
	Total	59,0	26,0	26,0	26,0	26,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0
Compromisos	1er protocolo		1,6	2,0	18,2	19,5	19,9	25,3	25,5	25,7	26,0	26,0	26,0
	2º protocolo						0,0	9,7	18,4	31,6	31,6	33,0	33,0
	Total		1,6	2,0	18,2	19,5	19,9	35,0	43,9	57,3	57,6	59,0	59,0
Pagos	1er protocolo		0,3	0,6	2,9	6,2	11,9	16,0	18,5	19,5	19,9	19,9	20,2
	2º protocolo						0,0	0,0	0,0	0,8	2,4	7,2	9,9
	Total		0,3	0,6	2,9	6,2	11,9	16,0	18,5	20,3	22,3	27,2	30,2

MACHREK		Dotaciones	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotaciones	1er protocolo	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0
	2º protocolo	201,0					201,0	201,0	201,0	201,0	201,0	201,0	201,0
	3er protocolo	257,0										257,0	257,0
	Total	593,0	135,0	135,0	135,0	135,0	336,0	336,0	336,0	336,0	336,0	593,0	593,0
Compromisos	1er protocolo		5,0	7,0	94,2	113,0	124,8	130,8	131,2	131,7	131,6	134,7	134,7
	2º protocolo						19,1	55,9	101,4	136,5	182,9	192,9	196,7
	3er protocolo											44,4	61,7
	Total		5,0	7,0	94,2	113,0	143,9	186,7	232,6	268,2	314,4	372,0	393,1
Pagos	1er protocolo		1,9	3,5	21,7	31,3	46,1	64,8	75,0	84,0	94,0	103,7	105,6
	2º protocolo						3,2	5,6	9,6	21,8	38,8	56,7	83,8
	3er protocolo											0,0	2,4
	Total		1,9	3,5	21,7	31,3	49,3	70,4	84,6	105,8	132,8	160,4	191,8

MEDITERRÁNEO SUR		Dotaciones	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotaciones	1er protocolo	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0
	2º protocolo	415,0					415,0	415,0	415,0	415,0	415,0	415,0	415,0
	3er protocolo	579,0										579,0	579,0
	Total	1 301,0	307,0	307,0	307,0	307,0	722,0	722,0	722,0	722,0	722,0	1 301,0	1 301,0
Compromisos	1er protocolo		8,2	20,4	237,3	275,7	289,9	296,8	297,4	298,2	294,5	300,5	300,5
	2º protocolo						56,5	152,0	243,3	329,5	394,0	404,4	408,2
	3er protocolo											96,2	271,0
	Total		8,2	20,4	237,3	275,7	346,4	448,8	540,6	627,6	688,5	801,1	979,8
Pagos	1er protocolo		2,4	6,0	61,8	97,1	154,4	184,7	207,6	218,6	239,6	250,9	255,0
	2º protocolo						26,6	40,7	88,6	119,2	156,7	189,5	229,8
	3er protocolo											10,8	15,9
	Total		2,4	6,0	61,8	97,1	181,0	225,4	296,2	337,8	396,3	451,2	500,8

MEDITERRÁNEO		Dotaciones	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Dotaciones		1 660,5	547,0	547,0	622,0	622,0	1 037,0	1 053,0	1 053,0	1 066,5	1 066,5	1 645,5	1 660,5
Compromisos			21,1	40,3	514,7	557,7	632,4	734,7	833,4	924,0	997,9	1 140,0	1 322,9
Pagos			6,7	10,9	130,2	184,9	312,8	397,3	502,2	600,9	675,8	742,3	795,6

La diferencia de 54 Mio ECU observada entre el importe de la dotación presupuestaria total indicada en el presente cuadro (1 660,5 Mio ECU) y el indicado en el cuadro I (1 714,5 Mio ECU) se debe a que el presente cuadro no tiene en cuenta el tercer Protocolo con Chipre (18 Mio ECU), que entró en vigor en 1990, ni la reserva (36 Mio ECU) correspondiente al tercer Protocolo con Siria, aún no firmado a 31.12.1989.

Debido al redondeo algunos totales no coinciden exactamente con el total de los elementos que los componen (por ejemplo, en los pagos de Siria de 1988 y 1989).

Cuadro 3 — Estado de utilización de las dotaciones presupuestarias de los Protocolos al final del ejercicio presupuestario en el curso del cual se termina su período de aplicación

(en %)

País o zona geográfica	Protocolo	Compromisos contraídos	Pagos realizados
Turquía	Tercero	100,0	27,8
	Ayuda especial	61,3	5,3
Chipre	Primero	99,6	23,0
	Segundo	65,0	51,6
Malta	Primero	100,0	73,6
	Segundo	100,0	0,0
Argelia	Primero	66,9	4,7
	Segundo	54,5	10,0
Marruecos	Primero	100,0	34,3
	Segundo	99,3	82,7
Túnez	Primero	73,5	23,3
	Segundo	99,5	17,7
Maghreb	Primero	83,2	23,3
	Segundo	90,2	45,5
Egipto	Primero	69,4	13,9
	Segundo	53,0	8,4
Jordania	Primero	85,6	31,1
	Segundo	85,0	37,7
Líbano	Primero	55,8	25,4
	Segundo	100,0	3,8
Siria	Primero	70,1	11,2
	Segundo	95,8	2,5
Machrek	Primero	69,8	16,1
	Segundo	67,9	10,9
Mediterráneo Sur	Primero	77,3	20,1
	Segundo	79,4	28,7

definido que culmine en una decisión firme por el Consejo de Asociación. Esta decisión debería basarse en un examen de la situación de la cooperación con el país interesado y debería adoptarse en el momento de la expiración del período de aplicación o en una fecha próxima al mismo. Tras esta decisión, el remanente debería, o bien transferirse total o parcialmente al paquete presupuestario del protocolo siguiente, o bien acumularse con el fin de poner fin al actual encadenamiento de protocolos no cerrados.

Atribución de la ayuda no reembolsable

3.16. Los protocolos están redactados de tal manera que las ayudas no reembolsables, financiadas con cargo a los recursos presupuestarios, se destinan preferentemente a la satisfacción de las necesidades del BEI. Se trata de permitirle la concesión de bonificaciones de intereses indispensables, y automáticamente vinculadas, para la firma de contratos de préstamos que estén al nivel de los importes comprometidos que está previsto que conceda el BEI. Así pues, la gestión prospectiva está organizada de tal forma que el BEI pueda disponer en todo momento de una fuente de financiación de las bonificaciones de intereses.

3.17. Sin embargo, el BEI no puede dar a conocer sus necesidades en el inicio de la ejecución de un protocolo, lo que dificulta una programación rigurosa de los paquetes financieros y suele diferir la utilización por la Comisión de una parte de los fondos presupuestarios.

3.18. Fijar en el propio protocolo la cantidad global de los fondos de origen presupuestario destinados a la bonificación de intereses sería un medio de salvar este escollo. La Comisión y el país beneficiario conocerían así desde un principio el volumen exacto del paquete que podría utilizarse en forma de subvenciones. En este sentido, conviene recordar que, en el marco de los FED existe una dotación global reservado a las bonificaciones de intereses.

Consecuencias para la ejecución

3.19. La ejecución de los protocolos no respeta su marco quinquenal teórico; ello provoca una serie de protocolos no concluidos cuyos ejemplos más claros son los de Argelia y Egipto, ya que el remanente sin comprometer al término del período de aplicación de las dos primeras series de protocolos con ambos países varía del 30 al 50 % de su dotación (véase ***cuadros 2 a 4*** y ***gráficos 8 a 12)***. Si se quiere evitar que se agrave esta situación, la Comisión deberá adoptar medidas adecuadas en los futuros protocolos.

3.20. El Tribunal considera que, sin que se excluya una cierta flexibilidad (véase apartado 3.14), es necesario llegar a disposiciones de calendario más rigurosas para poner fin a esta situación. Cualesquiera que fuesen las disposiciones que se adopten, éstas deberían contemplar un mecanismo de cierre de los protocolos que permita adoptar una decisión firme sobre la utilización del remanente (véase apartado 3.15).

Reglamento de aplicación

3.21. La no existencia de un reglamento de aplicación hasta principios de 1987 (véase ***anexo 2***, apartados 14 a 17), esto es, durante casi ocho años, constituye un defecto de máxima importancia. El recurso al procedimiento «ad hoc» durante este período, aparte de tener el efecto de

retirar a la Comisión sus competencias de gestión, ocasiona, en determinados casos, retrasos importantes en la aprobación de los proyectos debido al mecanismo de voto por unanimidad. Todos los Estados miembros gozan de un derecho de veto que les permite, llegado el caso, bloquear la acción de la Comisión para hacer de ello un argumento en la solución de un contencioso con el país beneficiario de la ayuda prevista.

3.22. En sus considerandos, el reglamento de aplicación (CEE) nº 3973/86 únicamente hace referencia explícita a los segundos protocolos con los países del Magreb y del Machrek, así como a Malta y Chipre. Hubiera sido, y sigue siendo, necesario que, cuanto menos, un Reglamento del Consejo hubiese hecho aplicable el Reglamento nº 3973/86 a los terceros protocolos. Además, deberían adoptarse las disposiciones apropiadas inmediatamente después de la conclusión de los próximos cuartos protocolos. Lo mismo debería ser válido en el caso de la cooperación técnica y financiera con Turquía, que aún no cuenta con un reglamento de aplicación (véase ***anexo 2***, apartado 17).

Consideraciones sobre el sistema de protocolos

3.23. Se puede comparar el sistema de los protocolos con el marco que se aplica a la ayuda financiera y técnica que la Comunidad proporciona a los Países en Vías de Desarrollo de América Latina y Asia (PVDALA). Dicha ayuda, que se financia con cargo al capítulo 93 del Presupuesto General, tiene por base jurídica únicamente el Reglamento del Consejo (CEE) nº 442/81 [1], que define sus objetivos generales, sus formas, los ámbitos de aplicación, al igual que los procedimientos de decisión y de gestión internos de la Comunidad.

3.24. Los protocolos, que precisamente son resultado de la voluntad de la Comunidad de instaurar una política global, ofrecen un marco apropiado para fijar, con garantías de continuidad y con una dotación financiera establecida de antemano, una orientación sectorial a la cooperación financiera y técnica que responda a los objetivos prioritarios de desarrollo adoptados por cada uno de los países beneficiarios. En este sentido, la fase de programación es fundamental. Los terceros protocolos con los países del Magreb y del Machrek, así como con Malta y Chipre introducen, además, una mejora notable respecto a los que les precedieron; son mucho más precisos en cuanto a los objetivos específicos de la cooperación, por cuanto definen la índole de los proyectos o acciones susceptibles de ser financiadas y exigen el establecimiento de un programa indicativo que comprometa a ambas partes.

3.25. La Comisión reconoce como deficiencias importantes la falta de una programación plurianual, hasta fines de 1990, de la ayuda financiera y técnica a los PVDALA y la presión artificial del ritmo anual y presupuestario; está previsto adoptar una programación plurianual a partir de 1991, lo que debería permitir una mejor utilización de los medios financieros.

3.26. Si bien es cierto que, en principio, los protocolos ofrecen la posibilidad de una utilización más eficaz que la de un sistema sin programación, se observan, en la práctica, algunas deficiencias.

3.27. En primer lugar, los protocolos constituyen una etapa suplementaria respecto al dispositivo que regulaba la ayuda financiera y técnica a los PVDALA. La lentitud del proceso de negociación y la conclusión de los protocolos (que únicamente ofrecen un marco jurídico de 5 años), que, a veces, se ve afectado por aspectos que no están directamente relacionados con la cooperación financiera y técnica (véanse apartados 3.1 a 3.5) tiene el efecto de diferir la ejecución e, incluso, de causar una ruptura de la continuidad de la cooperación financiera y técnica (véase apartado 3.7).

3.28. Los protocolos implican, además, una concentración de los trabajos de identificación, de estudio y elaboración de los proyectos al inicio de su período de aplicación. Ello supone, tanto para la Comisión como para los países beneficiarios, un volumen de trabajo considerable que es preciso llevar a cabo en un período muy breve. El Tribunal se pregunta si determinadas deficiencias que ha identificado en la calidad de los proyectos y acciones financiadas no serían fruto de una preparación llevada a cabo un tanto apresuradamente.

3.29. Por otra parte, al fijar un paquete financiero bien definido y disponible para un período determinado, los protocolos están encaminados a suscitar en los países en cuestión una competencia entre potenciales beneficiarios. Ello puede llevar a seleccionar proyectos que estén mal concebidos o insuficientemente definidos y que tengan por objeto, en parte, cuando no fundamentalmente, reservar a los organismos que los presentan una fracción de la dotación financiera que la Comunidad pone a disposición. La ayuda financiera y técnica a los PVDALA no tiene esta deficiencia, puesto que, si bien los arbitrajes entre proyectos son en este caso asimismo necesarios,habida cuenta de lo limitado del volumen de la ayuda comunitaria, sus efectos son más difusos dado que no existe este doble límite de un paquete financiero claramente determinado, improrrogable, vinculado a un período de aplicación plurianual.

3.30. Un inconveniente del sistema de protocolos tiene que ver con los efectos sobre la ejecución presupuestaria de factores que, aunque ajenos a la cooperación financiera y técnica, impiden su funcionamiento normal. Por motivos políticos, se encuentra paralizada la ejecución de los protocolos con Turquía, Siria y Líbano. En ninguno de estos casos pone en tela de juicio la Comunidad sus compromisos con los países beneficiarios en cuestión; simplemente se posterga la ejecución de la cooperación financiera y técnica hasta el momento en que las

[1] DO nº L 48 de 21. 2. 1981, p. 8.

circunstancias lo permitan nuevamente. En el caso particular del Líbano y Siria, los paquetes financieros concedidos o previstos en los terceros protocolos probablemente se sumarán a los que se concedan, en principio, a fines de 1991 con arreglo a los cuartos protocolos; lo que no permitirá mejorar el ritmo de ejecución presupuestaria. En el caso de la ayuda financiera y técnica a los PVDALA la Comisión podría decidir, en tales circunstancias, únicamente contraer compromisos, es decir, no tomar más decisiones de financiación.

3.31. Por último, en la actual situación, y debido principalmente a las disposiciones de empleo del remanente (véanse apartados 3.13 a 3.15), la dotación financiera prevista en el protocolo se obtiene en el país beneficiario; la lentitud en la ejecución no la ponen en entredicho. Por el contrario, la ayuda financiera y técnica a los PVDALA permite adaptar el volumen y el ritmo de la cooperación a las capacidades de absorción propias de cada país; la Comisión tiene la posibilidad de no financiar nuevos proyectos cuando observa dificultades o retrasos en la utilización de la ayuda puesta ya a disposición del país de que se trate.

4. LOS SISTEMAS DE GESTIÓN

Los sistemas contables

Presentación de los sistemas

4.1. La Comisión dispone de dos instrumentos:

a) la contabilidad presupuestaria destinada a permitirle ejecutar correctamente el presupuesto; la contabilidad proporciona, para un ejercicio determinado, y hasta el nivel del compromiso contable individual, el detalle de los pagos efectuados, así como la situación de los compromisos pendientes de liquidación al inicio y al final del ejercicio. Esta información figura en la cuenta de gestión;

b) una contabilidad auxiliar, denominada FINPICS (Project Information and Control System), cuya finalidad es la de satisfacer las necesidades específicas de los gestores en lo tocante al seguimiento de los proyectos y a la ejecución de los protocolos financieros [1]. Se trata de un banco de datos que establece retrospectivamente la secuencia histórica del detalle de los pagos efectuados de cada uno de los compromisos contables.

[1] El sistema FINPICS no está únicamente reservado a las ayudas correspondientes a los protocolos financieros; se utiliza también para las ayudas a los PVDALA financiadas con el capítulo 93 del presupuesto general.

Seguimiento de la ejecución de los protocolos

4.2. Ni la contabilidad financiera ni el sistema FINPICS, en su estado actual, permiten conocer directa y constantemente el reparto, en el caso de cada uno de los protocolos financieros, de las sumas comprometidas y de las sumas pagadas según el carácter de los instrumentos financieros. Estas observaciones son igualmente válidas en lo que se refiere al análisis sectorial de las operaciones financiadas, que, por otra parte realiza el propio BEI, y, en concreto, los préstamos en condiciones especiales que gestiona con arreglo a un mandato amplio (véase apartado 23 del ***anexo 2***). En cualquier caso, de cara a la conclusión de los próximos protocolos, la Comisión debería contemplar la posibilidad de dotarse de los medios necesarios para disponer fácilmente de informaciones de este tipo.

4.3. La contabilidad presupuestaria no es la adecuada para permitir conocer, en todo momento y de manera directa, el estado de la ejecución financiera de los protocolos. Algunos ingresos -reembolsos efectuados por el BEI a causa de excedentes de provisiones giradas por la Comisión (en el momento del abono de las bonificaciones de intereses o del desbloqueo de un tramo de un préstamo de los concedidos en condiciones especiales)- no vuelven a emplearse en el proyecto en cuestión y van a parar a ingresos diversos. Posteriormente, la Comisión se ve obligada, para poder poner a disposición del BEI la totalidad de la suma convenida del préstamo o de las bonificaciones de intereses, a proceder a compromisos suplementarios con cargo a créditos nuevos. La contabilidad presupuestaria hace aparecer entonces sumas comprometidas y pagadas superiores a la cuantía de la ayuda fijada y realmente abonada. Como se puede apreciar en el ***cuadro 4***, la cantidad total comprometida y destinada a un protocolo financiero, tal y como la recoge la contabilidad presupuestaria excede, la cuantía global del paquete presupuestario previsto para dicho protocolo (primeros protocolos con Malta y Jordania, primer y segundo protocolos con Siria).

4.4. En cuanto al sistema FINPICS, su actualización resulta incorrecta en el sentido de no recoger la totalidad de las transacciones contables; no incluye varios compromisos que se constituyeron en 1979 y deja de tener en cuenta los eventuales ingresos, vuelvan éstos a utilizarse o no.

4.5. Si la Comisión no puede efectuar un seguimiento de las imputaciones e ignora los remanentes pendientes de utilización, la conclusión de los protocolos financieros se convierte en una tarea difícil. El perfeccionamiento del sistema FINPICS no supone proceder a modificaciones que resulten insalvables. Se trataría de introducir en él los compromisos omitidos, así como los ingresos percibidos. La Comisión contaría así con un sistema que le permitiría comprender correcta y fácilmente la ejecución financiera de un protocolo.

Cuadro 4 — Estado de utilización de las dotaciones presupuestarias de los Protocolos y de liquidación de los compromisos constituidos
Situación a 31.12.1989

País o zona geográfica	Protocolo	Dotaciones presupuestarias	Situación de los compromisos			Situación de los pagos				
			Compromisos constituidos	Dotación no utilizada 3 - 4	Utilización de la dotación 4 / 3	Pagos efectuados	Dotación no utilizada 3 - 7	Utilización de la dotación 7 / 3	Compromisos por liquidar 4 - 7	Liquidación de los compromisos 7 / 4
		(Mio ECU)	(Mio ECU)	(Mio ECU)	(%)	(Mio ECU)	(Mio ECU)	(%)	(Mio ECU)	(%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
TURQUIA	3er	220,0	220,0	0,0	100,0	217,5	2,5	98,9	2,5	98,9
	Ayuda especial	75,0	75,0	0,0	100,0	46,3	28,7	61,8	28,7	61,8
	Total	295,0	295,0	0,0	100,0	263,9	31,1	89,4	31,1	89,4
CHIPRE	1er	10,0	10,0	0,0	99,6	10,0	0,0	99,6	0,0	100,0
	2o	16,0	14,6	1,4	91,4	10,2	5,8	63,6	4,5	69,6
	Total	26,0	24,6	1,4	94,6	20,1	5,9	77,5	4,5	81,9
MALTA	1er	10,0	10,0	(0,0)	100,0	10,0	0,0	100,0	0,0	100,0
	2o	13,5	13,5	0,0	100,0	0,8	12,7	5,9	12,7	5,9
	3er	15,0	0,0	15,0	0,0	0,0	15,0	0,0	0,0	
	Total	38,5	23,5	15,0	61,0	10,8	27,7	28,0	12,7	45,9
MEDITERRÁNEO NORTE	Total	359,5	343,1	16,4	95,4	294,8	64,7	82,0	48,3	85,9
ARGELIA	1er	44,0	38,2	5,8	86,8	23,1	20,9	52,5	15,1	60,5
	2o	44,0	42,2	1,8	95,9	9,6	34,4	21,8	32,6	22,8
	3er	56,0	27,4	28,6	48,9	0,4	55,6	0,7	27,0	1,4
	Total	144,0	107,7	36,3	74,8	33,1	110,9	23,0	74,7	30,7
MARRUECOS	1er	74,0	74,0	0,0	100,0	73,2	0,8	98,9	0,8	99,0
	2o	109,0	108,3	0,7	99,4	95,3	13,7	87,4	13,1	87,9
	3er	173,0	122,3	50,7	70,7	0,0	173,0	0,0	122,3	0,0
	Total	356,0	304,6	51,4	85,6	168,5	187,5	47,3	136,1	55,3
TÚNEZ	1er	54,0	53,7	0,3	99,4	53,1	0,9	98,4	0,5	99,0
	2o	61,0	61,0	0,0	100,0	41,1	19,9	67,4	19,9	67,4
	3er	93,0	59,7	33,4	64,1	13,2	79,8	14,2	46,5	22,1
	Total	208,0	174,3	33,7	83,8	107,4	100,6	51,6	66,9	61,6
MAGHREB	1er	172,0	165,8	6,2	96,4	149,4	22,6	86,9	16,4	90,1
	2o	214,0	211,5	2,5	98,8	146,0	68,0	68,2	65,6	69,0
	3er	322,0	209,3	112,7	65,0	13,6	308,4	4,2	195,8	6,5
	Total	708,0	586,7	121,3	82,9	309,0	399,0	43,6	277,7	52,7
EGIPTO	1er	77,0	76,5	0,5	99,3	58,1	18,9	75,5	18,4	76,0
	2o	126,0	122,7	3,3	97,4	54,2	71,8	43,0	68,5	44,2
	3er	200,0	44,3	155,7	22,1	0,3	199,7	0,1	44,0	0,7
	Total	403,0	243,4	159,6	60,4	112,6	290,4	27,9	130,9	46,2
JORDANIA	1er	22,0	22,3	(0,3)	101,4	21,8	0,2	99,1	0,5	97,7
	2o	26,0	25,0	1,0	96,3	18,1	7,9	69,6	6,9	72,3
	3er	37,0	17,4	19,6	47,0	2,1	34,9	5,6	15,3	11,9
	Total	85,0	64,7	20,3	76,1	42,0	43,0	49,4	22,8	64,8
LÍBANO	1er	10,0	9,9	0,1	99,4	5,5	4,5	54,9	4,5	55,2
	2o	16,0	16,0	0,0	100,0	1,6	14,4	10,1	14,4	10,1
	3er	20,0	0,0	20,0	0,0	0,0	20,0	0,0	0,0	
	Total	46,0	25,9	20,1	56,4	7,1	38,9	15,4	18,8	27,4
SIRIA	1er	26,0	26,0	(0,0)	100,0	20,2	5,8	77,9	5,8	77,8
	2o	33,0	33,0	(0,0)	100,0	9,9	23,1	30,1	23,1	30,1
	Total	59,0	59,0	(0,0)	100,0	30,2	28,8	51,2	28,8	51,2
MACHREK	1er	135,0	134,7	0,3	99,8	105,6	29,4	78,2	29,1	78,4
	2o	201,0	196,7	4,3	97,9	83,8	117,2	41,7	112,9	42,6
	3er	257,0	61,7	195,3	24,0	2,4	254,6	0,9	59,3	3,8
	Total	593,0	393,1	199,9	66,3	191,8	401,2	32,3	201,3	48,8
MEDITERRÁNEO SUR	1er	307,0	300,5	6,5	97,9	255,0	52,0	83,1	45,5	84,9
	2o	415,0	408,2	6,8	98,4	229,8	185,2	55,4	178,4	56,3
	3er	579,0	271,0	308,0	46,8	15,9	563,1	2,8	255,1	5,9
	Total	1 301,0	979,8	321,2	75,3	500,8	800,2	38,5	479,0	51,1
MEDITERRÁNEO	Total	1 660,5	1 322,9	337,6	79,7	795,6	864,9	47,9	527,3	60,1

La diferencia de 54 Mio ECU observada entre el importe de la dotación presupuestaria total indicada en la columna 3 (1 660,5 Mio ECU), y el indicado en el cuadro 1 (1 714,5 Mio ECU) se debe a que en el presente cuadro no se tiene en cuenta ni el Tercer Protocolo con Chipre (18 Mio ECU) que entró en vigor en 1990 ni la reserva (36 Mio ECU) correspondiente, al Tercer Protocolo con Siria, aún no firmado al 31.12.1989.

Las cifras entre paréntesis de la comluna 5 son negativos debido a que el importe de los compromisos es superior al de la dotación presupuestaria. (0,0) significa que el importe negativo es inferior a 50 000 ECU.

Seguimiento financiero de los proyectos

4.6. La Comisión no dispone de un sistema de información sobre el estado real de la ejecución financiera de los proyectos.

4.7. La situación de los pagos ofrece una información insuficiente en muchos aspectos. En primer lugar, no toma en consideración algunos ingresos (véase apartado 4.3.); al efectuar el control documental de los proyectos financiados en Turquía, el Tribunal tuvo que proceder a la reconstitución de los pagos e ingresos para poder conocer las cantidades realmente abonadas a los beneficiarios. Además, se producen retrasos anormalmente prolongados en la contabilización de los pagos locales efectuados a partir de la cuenta del pagador delegado: en el caso de algunos proyectos financiados en Egipto, estos retrasos llegan a ser de hasta dos años y se refieren a cantidades que ascienden a centenares de miles de ecus. Por otra parte, los retrasos que se producen en la liberación de los créditos inutilizados, aparte de inmovilizar inútilmente créditos, hacen suponer, a veces durante varios años, que un proyecto sigue estando aún en la fase de ejecución, cuando en realidad está finalizado; se ha observado este fenómeno en el caso de algunos proyectos financiados en Marruecos, Egipto y Turquía. Una buena gestión financiera requiere tanto contabilizar lo más rápidamente posible los pagos locales como las liberaciones de créditos inutilizados.

4.8. Cada uno de los proyectos es objeto de un compromiso contable único; aunque englobe diferentes tipos de acciones (suministro de equipos, asistencia técnica, obras, etcétera) que están definidas y cuyo coste viene fijado en el convenio de financiación. Cada una de esta acciones es a menudo posteriormente objeto de varios contratos (lotes separados, recurso a varios contratistas, etcétera).

4.9. La Comisión, al contrario que con el sistema que desarrolló para la gestión de los FED, no ha aplicado un sistema que permita efectuar un seguimiento, por acción y contrato, del estado de los compromisos «secundarios» contraídos con respecto a terceros (contratos firmados, etcétera), así como de los pagos efectuados. Sin embargo, un panel de control de este tipo resulta indispensable para la buena gestión financiera y permitiría detectar inmediatamente, las dificultades de ejecución particulares, como la superación de una cantidad reservada para una acción, o, incluso, la lentitud o los bloqueos que pudieren afectar a la ejecución de determinadas acciones o determinados contratos.

4.10. Los gestores más meticulosos llevan, por propia iniciativa y, por lo general, manualmente, un estado de compromisos secundarios y de pagos por contrato, aunque rara vez por acción. Al margen de no estar siempre actualizados correctamente, estos dispositivos se caracterizan por su heterogeneidad y están sujetos a errores u omisiones.

4.11. El Tribunal considera que la Comisión debe otorgar una prioridad absoluta a la aplicación de un sistema armonizado que responda a las preocupaciones enumeradas anteriormente y cuyas informaciones puedan ponerse a disposición de todos sus servicios encargados de la realización de los protocolos. A tal fin, la Comisión podría legítimamente inspirarse en el sistema informatizado que implantó su delegación en Marruecos para su propias necesidades. Asimismo, es preciso señalar que la Comisión está desarrollando en la actualidad para los FED un sistema análogo denominado «OLAS» (On-Line Accounting System). Este requisito fundamental de la buena gestión financiera no se limita a la cooperación financiera con los países de la cuenca mediterránea, ya que la cooperación financiera con los PVDALA adolece de las mismas lagunas.

Acciones encomendadas al BEI

4.12. La presente parte del informe trata en particular de los préstamos en condiciones especiales que son gestionados en vitud de un mandato amplio que hace que el BEI cuente con completísimas competencias. El objetivo del Tribunal es examinar si los procedimientos y sistemas actuales permiten a la Comisión gestionar de manera adecuada los recursos presupuestarios de la Comunidad.

Base jurídica de los mandatos

4.13. El Tribunal reitera las reservas que formulaba en su informe anual sobre el ejercicio 1982 [1], a saber: que es preciso preguntarse si la Comisión disponía de la capacidad jurídica necesaria para encomendar, en noviembre de 1978, al BEI (véase el apartado 19 del ***anexo 2***), la gestión de créditos inscritos en el Presupuesto General. Los convenios firmados no se atienen, de hecho, a ningún texto que haya firmado el Consejo: en los primeros documentos nada se dice del reparto de competencias entre el BEI y la Comisión. Amén de ello, no existe ningún reglamento de aplicación que las defina y no se ha establecido aún el procedimiento «ad hoc» (véase ***anexo 2***, apartados 14 a 17).

4.14. El convenio firmado el 16 de junio de 1987, y cuya finalidad es la ejecución de los terceros protocolos con los países del Magreb y del Machrek, hace referencia al artículo 3 del reglamento (CEE) nº 3973/86. Sin embargo, se trata del reglamento de aplicación de los segundos protocolos (véase apartado 3.22). Este segundo mandato, por consiguiente, se confía con arreglo a una base jurídica inexacta. Ello es igualmente válido por lo que se refiere a la extensión, en noviembre de 1989, de este convenio a los protocolos con Chipre y Malta.

---

[1] DO nº C 357 de 31. 12. 1983, p. 100, apartado 10.30.

Papel de la Comisión

4.15. En cuanto a los préstamos en condiciones especiales concedidos con arreglo a un sistema de amplios poderes y las operaciones sobre capitales riesgo, el BEI tiene plenas responsabilidades para la identificación, la instrucción y la negociación sin intervención o asociación directa de la Comisión. Se consulta, naturalmente, a la Comisión acerca de los proyectos de financiación, pero sus prerrogativas son, de hecho, muy limitadas. La propuesta de financiación que se le presenta no contiene suficientes detalles para poder apreciar el valor técnico del proyecto. Además, no está en disposición de poder decidir una financiación. El procedimiento «ad hoc», que requiere el voto por unanimidad, deja durante casi ocho años la totalidad del poder decisorio en manos del Consejo en un ámbito que forma parte de la gestión. En cuanto al Reglamento (CEE) nº 3973/86, éste otorga a la Comisión el poder de oponerse (apartado 2 del artículo 11) a una propuesta de financiación del BEI, lo que significa recurrir al Consejo, que tiene la última palabra; las prerrogativas de la Comisión no se ven, por consiguiente, incrementadas.

4.16. La situación es especialmente preocupante en lo que se refiere a las bonificaciones de intereses. El procedimiento «ad hoc» vuelve a provocar en este caso los efectos a los que hacía referencia el apartado 4.15. El mecanismo de decisión que contempla el Reglamento (CEE) nº 3973/86 (apartado 4 del artículo 11) deja, en caso de no haber un dictamen favorable del Comité del artículo 9, el poder de decisión final al Consejo de Administración del BEI. El Tribunal criticó ya en su Dictamen nº 2/86 [1] sobre el proyecto de reglamento financiero aplicable, que este mecanismo no permite a la autoridad competente en la materia conservar el control de los créditos inscritos en el Presupuesto General.

4.17. Las propuestas de reglamentos financieros aplicables que presentó la Comisión al Consejo en 1977 y 1978 (véase apartado 16 del ***anexo 2***), así como el Reglamento (CEE) nº 3973/86, requieren que la Comisión garantice la ejecución del mandato conferido al BEI y asimismo las condiciones en que los beneficiarios utilizan las realizaciones. En la actualidad, los procedimientos y sistemas vigentes no permiten a la Comisión cumplir satisfactoriamente con estos requisitos.

4.18. Las condiciones de su mandato no obligan al BEI a transmitir a la Comisión los documentos necesarios, y, en concreto, los informes sobre el estado de avance de los trabajos y los informes de inspección. Hasta 1984, la Comisión ni siquiera disponía de contratos de financiación. El informe anual que el BEI presenta a la Comisión se reduce a una lista de decisiones de financiación y a estados financieros recapitulativos. Los controles y visitas *in situ* de los proyectos financiados son realizadas únicamente por representantes del propio BEI.

4.19. Todo ello hace que, tal como observó el Tribunal, por ejemplo, cuando realizó un control de la documentación de dos proyectos financiados en Turquía por un valor total de 160 Mio ECU con arreglo al tercer protocolo, no exista ningún tipo de informaciones en los expedientes de la Comisión acerca de la ejecución ni de los resultados de los proyectos. Ahora bien, los mandatos del BEI limitan expresamente sus responsabilidades «a la buena ejecución del mandato, conforme a los usos de la banca». Los objetivos de desarrollo no se mencionan y siguen siendo competencia exclusiva de la Comisión; ésta debería obtener, bien por sí misma o por medio del BEI, las informaciones que le sean indispensables a tales fines. El Tribunal, en su informe especial [2] sobre la gestión del BEI de los fondos comunitarios de ayuda al desarrollo, formuló ya sus observaciones sobre lo inadecuado de los expedientes de la Comisión en lo referente a los proyectos financiados por los FED o los protocolos gestionados por el BEI. El Tribunal reiteró sus observaciones en su informe anual sobre el ejercicio de 1985 [3].

4.20. La Comisión no utiliza correctamente los datos financieros de los que dispone. Así, en el caso de los proyectos financiados en Turquía, a los que se aludía en el apartado 4.19, la inexistencia en el BEI de un estado de pagos realizados y de los reembolsos efectuados dificultaban, cuando el Tribunal realizó la fiscalización, la evaluación de la situación de la liquidación de los compromisos contables y de utilización de los préstamos con condiciones especiales.

4.21. La Comisión no intenta tener al día una situación acumulada de los abonos parciales de los préstamos concedidos con cargo a los recursos propios del BEI que sean objeto de bonificaciones de intereses. Ello le permitiría, sin embargo, proceder sin mayor dilación, desde el mismo momento del pago íntegro de los préstamos, a una liberación de los créditos inutilizados para las bonificaciones de intereses. En la actualidad, la Comisión, para actuar, espera a que el BEI le informe de la entrega del préstamo. Ello puede suponer, como así lo observó el Tribunal en el caso de los proyectos financiados en Marruecos, que los créditos permanezcan comprometidos durante varios años.

4.22. Así las cosas, la Comisión no está en condiciones de asumir su responsabilidades en cuanto a la ejecución del presupuesto; le resulta imposible discernir si el empleo de los fondos presupuestarios destinados a la financiación de las acciones que el BEI gestiona por mandato (véase apartado 4.12) es conforme con la normativa financiera y si permite alcanzar los objetivos marcados.

4.23. La Comisión debe establecer concertadamente con el BEI las modalidades necesarias que le permitan disponer de datos suficientes sobre los proyectos que con arreglo a un mandato amplio gestiona éste último. A semejanza de lo que exige, por ejemplo, la Comisión de Bancos de

[1] DO nº C 302 de 27. 11. 1986, p. 6, sexto considerando.

[2] Informe especial 2/84 aprobado el 10 de mayo de 1984, no publicado pero disponible en el Tribunal.

[3] DO nº C 321 de 15. 12. 1986, p. 146, apartado 73.

Desarrollo, que gestiona en nombre de la Comunidad ayudas en los PVDALA, deben comunicársе, al menos, las informaciones siguientes:

a) una descripción pormenorizada del proyecto acompañada de su correspondiente evaluación técnica y económica;

b) los informes periódicos sobre el estado de avance del proyecto;

c) los informes de las inspecciones *in situ* que realiza el BEI;

d) las posibles recomendaciones de modificación técnica que el BEI remita a los responsables del proyecto.

En cuanto a los controles y visitas *in situ*, la Comisión debe gozar de todas las posibilidades de participar en los que efectúe el BEI, así como, según las modalidades que se definan con este último, de efectuarlos por propia iniciativa.

Acciones gestionadas por la Comisión

Sistema de gestión de la ayuda

4.24. La calidad de las informaciones disponibles en los expedientes de la Comisión y de seguimiento de la ejecución de los proyectos que realiza esta última es bastante desigual y, por regla general, insuficiente.

4.25. Los proyectos financiados en Malta y Turquía se caracterizan por la pobreza de las informaciones sobre su ejecución; no hay nada que permita saber si se han alcanzado o van a alcanzarse los objetivos de desarrollo. La situación no varía fundamentalmente en el caso de los proyectos financiados en Egipto, sobre cuya realización la Comisión no ejerce, por regla general, un control suficiente; en el caso de los proyectos agrícolas, la situación experimentó recientemente una mejoría con el cambio de personal en la delegación. La supervisión es asimismo insuficiente en el caso de los proyectos financiados en Argelia, cuyos resultados le resulta imposible evaluar a la Comisión.

4.26. En el caso de Marruecos la situación despierta menos críticas, ya que la Comisión dispone, en general, de las informaciones acerca de la ejecución propiamente dicha de las acciones financiadas por la Comunidad. Con todo, estas informaciones resultan incompletas en el sentido de que cesan de producirse cuando se agota la contribución financiera de la Comunidad, y en el sentido de que no abarcan siempre todas las acciones relacionadas con la financiación de la parte marroquí. En general, también le resulta imposible a la Comisión determinar la eficacia de los proyectos.

4.27. Las causas de esta situación son diversas. Todas se deben a que la Comisión no ha implantado un sistema adecuado de gestión de los proyectos.

Reparto de las responsabilidades

4.28. Las disposiciones en materia de reparto de las responsabilidades entre los diferentes servicios de la Comisión (véase el apartado 31 del ***anexo 2***) no son tan precisas como sería necesario, y, además, no siempre se respetan. El sistema demuestra ser ambiguo y demasiado complejo; la extremada parcelación de las labores dificulta la definición precisa de las responsabilidades. A modo de ejemplo, podemos señalar que el seguimiento del proyecto operación de crédito en favor de los pequeños agricultores (Marruecos) no lo realiza ni el responsable geográfico, ni el responsable técnico, puesto que están convencidos que se trata en este caso de un proyecto que gestiona el BEI por mandato. En el caso de proyecto de minas de lignito en Beyparazi (Turquía), la Comisión remitió en noviembre de 1987 al BEI facturas para su pago, pese a no tratarse tampoco de un proyecto que le competía, según el mandato que se le confirió. Ni la DG I ni la DG VIII se ocupan del proyecto prospección de lignito (Turquía) y sigue existiendo un compromiso pendiente de liquidación de casi 160 000 ecus desde hace cinco años, pese a que se hayan pagado íntegramente los gastos que le correspondían a la Comunidad.

4.29. La Comisión debería comprobar que el reparto de las responsabilidades entre los diferentes servicios afectados se respete y sea claro.

Instrucciones

4.30. La Comisión no ha cursado instrucciones sobre la estructura y contenido de los expedientes de los proyectos o acciones financiadas, ni sobre su carácter, la periodicidad y la forma de seguimiento que debe realizarse y de información que deben presentar los servicios centrales o las delegaciones. Ello se deja a la iniciativa individual; la consecuencia es que la calidad de los expedientes y de la supervisión es bastante variable.

4.31. Por regla general son las delegaciones quienes preparan las memorias anuales, las cuales incluyen, en concreto, una ficha de cada proyecto o acción. Es frecuente que los comentarios varíen poco de un año a otro, lo que permite preguntarse sobre el nivel del seguimiento realizado para su redacción: por su parte, el Tribunal

observa, cuando prepara sus visitas a los países en cuestión, que tales memorias son de una utilidad limitada.

4.32. Los expedientes de los responsables geográficos y técnicos se llevan a menudo mal o son incompletos y resultan ser muy difíciles de aprovechar de cara a conocer el estado de avance de los proyectos o acciones, a identificar deficiencias o dificultades particulares y a evaluar los resultados. Ello es especialmente cierto en el caso de los proyectos y acciones financiadas en Egipto y en Turquía que examinó el Tribunal.

4.33. Hay que realizar un esfuerzo especial para mejorar la calidad de estos expedientes. Deberían darse orientaciones para armonizar la organización y la presentación. Se podría implantar un sistema de fichas periódicas de seguimiento (por ejemplo, semestrales), a fin de establecer, por ejemplo, de manera muy sintética, el estado de avance del proyecto, las debilidades o dificultades particulares observadas, las acciones emprendidas o previstas y los resultados obtenidos o previstos, así como el estado de realización de los objetivos; para ello, el sistema de los informes semestrales podría ser interesante para el sistema de informes semestrales e indicadores de los FED. Este planteamiento debería prevalecer asimismo en el caso de la memoria anual de las delegaciones, que merece el cuidado requerido para que realmente resulte útil.

Programas de trabajo e informes de ejecución

4.34. La Comisión no siempre muestra el suficiente empeño en que el beneficiario respete su obligación, que está prevista en el convenio de financiación de presentar programas de trabajo. Le resulta imposible, pues, como en los casos de los proyectos sobre mejora de la alimentación del ganado (Egipto) y mejora de la producción forrajera (Egipto) saber con exactitud si las actividades financiadas entran realmente en el ámbito de los proyectos.

4.35. Algunos convenios de financiación no obligan al beneficiario a presentar a la Comisión informes de ejecución. Este es el caso de los proyectos financiados en Turquía hasta 1987 dentro de la ayuda especial y con la mayoría de los proyectos financiados en Malta. La Comisión tiene una delegación en Turquía tan solo desde 1987 y sigue sin tener una representación en Malta. El seguimiento de los proyectos resulta, en estas condiciones, cuanto menos, incómodo.

4.36. Esta obligación es válida también para los proyectos financiados en los países del Magreb y del Machrek, aunque suele ser frecuente que el beneficiario no la respete. El Tribunal pudo observar esta circunstancia en un examen de buen número de proyectos inspeccionados en Egipto y Marruecos. Ante semejante caso la Comisión sigue sin reaccionar, lo cual resulta poco normal. Se observa, además, que, cuando la Comunidad financia una acción de asistencia técnica para un proyecto, la Comisión y el beneficiario suelen creer que los informes preparados por los expertos sustituyen a los que se exigen al beneficiario.

4.37. Los convenios de financiación son muy vagos en cuanto al carácter y alcance de la información que debe figurar en los informes de ejecución. Por ello, los informes suelen ser de una calidad insatisfactoria, puesto que se limitan, las más de la veces, a una mera descripción de los trabajos realizados gracias a los fondos comunitarios, y no proporcionan datos de las acciones cuya financiación corresponde al propio país beneficiario. En cualquier caso, rara vez constituyen un instrumento apropiado de gestión.

4.38. La Comisión debería procurar que el beneficiario respetase los compromisos definidos con arreglo al convenio de financiación. Este documento debería definir, además, con mayor precisión la índole y el alcance de las informaciones que deben contener los programas de trabajo e informes de ejecución. La información que se refiera tanto a los aspectos financieros como a las realizaciones físicas, tendría que ser completa, esto es, cubrir la totalidad de acciones que prevé el proyecto y no sólo las que se financian con fondos comunitarios. Por otra parte, estos programas y trabajos tendrían que evaluar el estado de avance previsto o que ha alcanzado el proyecto por lo que se refiere a la realización de los objetivos de desarrollo y recogerse, fijándolos y cuantificándolos en el convenio de financiación; además, habida cuenta del plazo que se observa entre el momento en que se realiza una inversión y en el que se producen los efectos, debería seguirse presentando a la Comisión los programas e informes, incluso después de que se haya abonado íntegramente la ayuda financiera de la Comunidad. La Comisión podría disponer, en estas condiciones de un verdadero «panel de control» para la gestión de los proyectos y, por ende, de un medio real de control de su ejecución y de la evaluación de sus resultados. Por último, el beneficiario debería ser consciente que con el incumplimiento de sus obligaciones en este terreno se podría llegar a reconsiderar la ayuda financiera de la Comunidad.

Las evaluaciones

4.39. Durante su ejecución, y al término de ésta, debería efectuarse una evaluación sistemática de los proyectos, con objeto de valorar la eficacia de la ayuda comunitaria, determinar el alcance de las dificultades encontradas, arbitrar las medidas correctoras necesarias y sacar conclusiones que sean válidas para el futuro. Ha sido recientemente cuando la Comisión, en el caso de los proyectos financiados en el marco de los terceros protocolos con los países del Magreb y del Machrek, comenzó a integrar disposiciones a tal efecto en los convenios de financiación.

Medios de personal

4.40. Debido a la lentitud en su ejecución que adolecen los proyectos, es frecuente que varias personas se sucedan, en los diferentes servicios de la Comisión, en la tarea de garantizar la ejecución y el seguimiento. Los problemas a los que acabamos de aludir significan que una parte de las informaciones desaparece indefectiblemente con la persona que abandona el servicio; cada responsable suele tener un conocimiento parcial del proyecto, que se circunscribe a la fase en la que participa. En caso de dificultades es difícil determinar las responsabilidades. Debido al tiempo que transcurre antes de cubrir las bajas, que a veces son de varios meses, no está garantizada la continuidad del seguimiento. El grado de movilidad del personal hace aún más imperativa la preparación de las instrucciones y una supervisión adecuada de los agentes responsables de los expedientes.

4.41. La cooperación financiera y técnica es tan sólo uno de los apartados de los acuerdos firmados con los países terceros del Mediterráneo. A éstos es preciso sumar principalmente las relaciones comerciales, que para los países del Magreb tienen, incluso una mayor importancia. Amén de ello, la lentitud en la ejecución de los protocolos financieros origina una acumulación de proyectos en vías de realización. No es seguro que los servicios de la Comisión afectados puedan desempeñar sus cometidos en condiciones adecuadas ante este incremento de su volumen de trabajo. La próxima celebración de los cuartos protocolos con los países del Magreb y del Machrek, prevista, en principio, para fines de 1991, agravará esta situación.

Papel de las delegaciones

4.42. Las delegaciones de la Comisión en los países beneficiarios están destinadas a desempeñar un papel destacado en la ejecución de la cooperación, puesto que son ellas quienes garantizan el contacto y el diálogo directos con los interlocutores locales. Las delegaciones tampoco están exentas de las deficiencias que acabamos de mencionar, cuyos efectos negativos se acentúan por mor del alejamiento geográfico. En concreto, es preciso tomar nota de la ausencia de instrucciones de la Comisión a las delegaciones en lo referente a las responsabilidades precisas, a las formas de seguimiento que éstas deben realizar o, incluso, al carácter y periodicidad de la información que deben presentar.

4.43. Ante la ausencia de un marco de referencia, la calidad del seguimiento que ejercen las delegaciones de la ejecución de los proyectos es muy variable y en gran medida dependiente de la iniciativa y profesionalismo de las personas encargadas de los expedientes. Ello resulta particularmente evidente en el caso de Egipto, país en que el seguimiento de proyectos agrícolas fue deficiente hasta el momento en que se consideró que era necesario ejercer un seguimiento más riguroso (véase apartado 4.25). La Comisión, en el marco de la contribución que debería emprenderse para implantar un sistema de gestión eficaz de la ayuda y de cara a garantizar la complementariedad de sus servicios centrales y sus delegaciones y a incrementar la eficacia de los proyectos, debería prestar una atención especial a la definición clara de las responsabilidades de las delegaciones en la ejecución y seguimiento de los proyectos y a los medios para controlar la calidad de sus actividades.

5. EJECUCIÓN Y RESULTADOS DE LA COOPERACIÓN FINANCIERA Y TÉCNICA

Controles efectuados por el Tribunal

5.1. Esta parte del informe hace un mayor hincapié en los resultados de los trabajos de control que realizó el Tribunal de 1986 a 1990 [1]. El ***cuadro 5*** resume los proyectos y acciones que se sometieron al Control del Tribunal, así como las cuantías de la ayuda concedida por la Comunidad. Estos proyectos y acciones representan, en total, un paquete financiero de poco más de 500 Mio ECU, esto es, el 55 % del paquete presupuestario de los protocolos en cuestión.

5.2. La representatividad de la muestra de proyectos y acciones que examinó el Tribunal es, de hecho, mayor, pues sería preciso tomar como punto de referencia, no el paquete financiero, sino el estado de ejecución presupuestaria efectivo en el momento en que se efectuaron los controles.

---

[1] El Tribunal ha realizado visitas de inspección en los siguientes países:
a) en Egipto por primera vez en septiembre/octubre de 1986 y una segunda vez en enero de 1990;
b) en Jordania, en octubre de 1986;
c) en Malta, en septiembre/octubre de 1987;
d) en Argelia, en junio de 1988;
e) en Túnez, en noviembre de 1988;
f) en Marruecos, en octubre de 1989.
A principios de 1990 se realizó un control documental en la Comisión de los proyectos financiados en Turquía. Las visitas de inspección están precedidas por un examen de los expedientes de los diferentes servicios responsables de la Comisión. Dan lugar a reuniones de trabajo con las delegaciones de la Comisión, a entrevistas con representantes de las autoridades nacionales o locales, con los organismos a cargo de la realización de los proyectos y con los equipos de asistencia técnica, a visitas a las realizaciones financiadas, y a entrevistas con beneficiarios (agricultores, alumnos de formación, ...).

Cuadro 5 — Relación de los proyectos y acciones que han sido fiscalizados in situ o documentalmente por el Tribunel entre 1986 y 1990

	Tercer protocolo (Mio ECU)	% de dotac. global	Ayuda especial (Mio ECU)	% de dotac. global
TURQUÍA				
1. Complejo hidroeléctrico de Karakaya	85,0			
2. Central térmica de Elbistán	75,0			
3. Minas de lignito de Beypazari			22,0	
4. Prospección de lignito			8,0	
	160,0	72	30,0	40

	Primer protocolo (Mio ECU)	% de dotac. global	Segundo protocolo (Mio ECU)	% de dotac. global
MALTA				
5. Programa de asistencia técnica y de formación	4,60			
6. Puerto de La Valeta	5,00			
	9,60	96	— (1)	—
ARGELIA				
7. Creación y ampliación de centros de formación profesional	11,70			
8. Apoyo al Ministerio de Comercio	2,20			
9. Formación de mandos del sector de obras públicas			2,75	
10. Formación de mandos de la industria pesada			4,00	
	13,90	31	6,75	15
MARRUECOS				
11. Laboratorio nacional de producción de vacunas veterinarias	2,36			
12. Base de datos lexicográficos-Lexar	0,40			
13. Obras de reforma del Haouz Central	16,00			
14. Instituto de tecnología aplicada — Formacción profesional	15,30		19,00	
15. Presa de Aït Chouarit			42,00	
16. Operación de crédito en favor de los pequeños agricultores			26,56	
17. Supresión de barrios de chabolas en Sale			18,00	
	34,06	46	105,56	96

(1) En el momento en que se realizó la misión del Tribunal el estado de ejecución presupuestaria no justificaba una fiscalización.

	Primer protocolo (Mio ECU)	% de dotac. global	Segundo protocolo (Mio ECU)	% de dotac. global
TÚNEZ				
18. Creación de centros de formación profesional	3,90			
19. Acción de formación en favor del Instituto de Financiación y Desarrollo Tunecino-Argelino (IFID)	0,23			
20. Programa de investigación en ciencias del mar	0,24			
21. Operación de crédito agrícola — BNDA			18,07	
22. Asesoramiento técnico al BNDA			0,67	
23. Financiación de iniciativas agrícolas y agroindustriales de pequeña y mediana dimensión — préstamos globales			14,13	
24. Financiación de 10 barcos de pesca — BNDA			3,02	
25. Estudio técnico-económico de la creación de palmeras datileras en la región de Réjim-Maatoug			1,90	
26. Asesoramiento técnico al IFID			0,27	
27. Refuerzo de la capacidad de investigación Dirección de Recursos Hidráulicos del Ministerio de Agricultura			1,00	
28. Inventario de recursos del suelo en Túnez meridional			0,40	
29. Mejora gestión zonas regadío			2,50	
	4,37	8	41,96	68
EGIPTO				
30. Cooperación universitaria	2,85			
31. Promoción de las inversiones	2,00			
32. Agencia Egipcia de Desarrollo de la energía renovable	7,70			
33. Aguas residuales de Helwan	32,04		20,30	
34. Almacenamiento agrícola en Daqahlia	6,00		4,00	
35. Estudios de recursos hidráulicos en el Sinaí	2,08		3,00	
36. Cooperación universitaria ciencias marítimas			3,00	
37. Mejora alimentación ganado			2,40	
38. Mejora de la producción forrajera			1,30	
	52,67	68	34,00	27
JORDANIA				
39. Crédito agrícola a pequeñas explotaciones agrícolas — Agricultural Credit Corporation	3,70		1,66	
40. Unidad de producción de plantas de la Jordan Valley Authority	0,95			
41. Ayuda a la Royal Scientific Society	0,98			
42. Ayuda a la Facultad de Ciencias de la Universidad de Yarmouk	2,50		2,50	
43. Ayuda a la Facultad de Ingeniería y Tecnología de la Universidad de Jordania	6,68			
	14,81	67	4,16	16

Ayuda presupuestaria total concedida a los proyectos/acciones examinados : 511,84 Mio ECU
Dotación presupuestaria total de los protocolos correspondientes : 942,00 Mio ECU
Proporción de la dotación presupuestaria examinada : 55 %

5.3. Los controles no alcanzaron, excepto en el caso de Turquía, a los proyectos financiados con arreglo a los terceros protocolos, cuya ejecución acababa entonces de iniciarse. El Tribunal no procedió a controlar proyectos financiados en Líbano, debido a la situación interna por la que atraviesa, ni en Siria, a la vista del la situación de la las relaciones entre la Comunidad y este país. La cooperación financiera y técnica con ambos países se encuentra en estos momentos paralizada en gran medida por idénticos motivos a los anteriormente apuntados. El Tribunal, como ya lo señaló en su Informe Anual del ejercicio 1987 (1), no pudo proceder a un control *in situ* en Chipre, debido a la negativa de las autoridades chipriotas, que se basaron en la oposición del BEI.

5.4. El análisis que realiza el Tribunal en esta parte del informe trata de los protocolos de los que dependen los proyectos sobre los que se efectuó el control. Así pues, no se consideran los terceros protocolos, a excepción del de Turquía. Las verificaciones y observaciones del Tribunal se refieren a la situación de los proyectos en el momento de efectuar los controles.

Ejecución presupuestaria

Observaciones generales

5.5. El ***cuadro 2*** describe la evolución, por país y por zona geográfica, de las dotaciones financieras con respecto a la recursos presupuestarios fijados en los protocolos, así como los compromisos constituidos y los pagos efectuados. Estas cifras se ilustran en los ***gráficos 4 a 18***. El ***cuadro 4*** indica el estado, al 31.12.1989, de la utilización de los paquetes financieros y de la liquidación de los compromisos.

5.6. El ritmo de ejecución presupuestaria es, en términos generales, lento. Al 31 de diciembre de 1989, los compromisos se elevaban a alrededor de 1 322,9 Mio ECU, esto es, un 79,7 % de la dotación financiera total; los pagos efectuados se elevan a alrededor de 795,6 Mio ECU, esto es, 47,9 % del paquete financiero total y 60,1 % de los compromisos constituidos.

5.7. Por lo que se refiere a los países del Norte del Mediterráneo (Turquía, Chipre y Malta), la dotación financiera comprometida se eleva al 95,4 % y se ha gastado por una cuantía equivalente al 82 %. Con todo, es preciso no perder de vista el peso preponderante de Turquía, país que representa más del 80 % del paquete destinado a esta zona y al que se concedieron las ayudas en cuestión hace alrededor de diez años.

(1) DO nº C 316 de 12. 12. 1988, p. 135, apartados 9.6 a 9.8.

5.8. Los paquetes financieros de los primeros y segundos protocolos con los países del Magreb y del Machrek se encuentran comprometidos en su casi totalidad, a excepción del primer protocolo con Argelia. Los pagos efectuados representan el 83,1 % de la dotación de los primeros protocolos y el 55,4 % de la de los segundos. Por lo que se refiere a los terceros protocolos, que vienen aplicándose desde 1988, y que en estos momentos, por tanto, se encuentran en la fecha considerada más o menos la mitad de su período de aplicación, los compromisos representan un poco menos de la mitad (46,8 %) del paquete financiero; cabe observar que el índice de utilización es, sin embargo, bastante más elevado en el caso de los países del Magreb (65 %) que en el de los países del Machrek (24 %). Los pagos acaban de iniciarse y alcanzan tan sólo el 2,8 % de la cuantía de los paquetes financieros y el 5,9 % de la cuantía de los compromisos constituidos.

5.9. Si se considera el estado de utilización de las dotaciones financieras al término del período de aplicación de cada uno de los protocolos vencidos (véase ***cuadro 3***), se observa que queda por comprometer una fracción importante del paquete financiero; el remanente se puede establecer en más del 20 % para el conjunto de los países del Magreb y del Machrek y oscila entre el 30 y casi el 50 % en los casos de Argelia y Egipto.

5.10. En las mismas fechas, entre el 70 y el 80 % de la cuantía de las dotaciones se encuentra pendiente de pago; algunos países se distinguen, sin embargo, por un ritmo de pago más rápido, tales como Chipre y Malta (primer protocolo), Marruecos y Jordania. Tal y como se puede observar en el ***cuadro 2*** y en los ***gráficos 4 a 18***, son precisos, en el caso de estos países, de cinco a ocho años aproximadamente para agotar el paquete financiero de un protocolo; en el caso de los demás países, en concreto, Argelia, Egipto, Líbano y Siria, el ritmo de los pagos es tan lento que, a veces, se requieren diez años.

Las diferencias observadas son resultado de situaciones particulares de cada país que no son para nada idénticas (véanse apartados 5.12 — 5.19).

5.11. Por lo que se refiere a la garantía generalizada de la Comunidad a los préstamos concedidos con recursos propios del BEI a los diez países a los que se refiere este Informe (véase el apartado 6 del ***anexo 2***), ésta representaba, a 31 de diciembre de 1990, unos 789,7 Mio ECU, esto es, la cuantía total comprometida de los préstamos concedidos. Desde 1988 se ha recurrido en varias ocasiones a esta garantía para cubrir obligaciones del Líbano y de Siria. Así, a 31 de diciembre de 1990, la cuantía total de los pagos efectuados por este concepto con cargo al presupuesto general se elevaba a unos 21,6 Mio ECU; de este total, el Líbano y Siria han reembolsado ya unos 8,3 Mio ECU.

Turquía

5.12. El golpe de Estado que se produjo en septiembre de 1980 en Turquía hizó que la Comunidad bloqueara hasta 1986 un remanente de 29 Mio ECU disponible con cargo a la ayuda especial (véase ***cuadro 2*** y ***gráfico 4***). La ejecución de algunos proyectos que se aprobaron antes de la

paralización de las relaciones se vió asimismo afectada por ello; el proyecto de minas de lignito de Beypazari se inició con dos años de retraso debido al bloqueo de un proyecto paralelo de asistencia técnica y de formación. Debido a la cuestión de los Derechos Humanos y del problema chipriota, el cuarto protocolo, firmado en junio de 1981, no ha sido remitido aún al Consejo.

Malta

5.13. La ejecución relativamente rápida del primer protocolo con Malta (véase ***cuadro 2*** y ***gráfico 6***) se explica por el hecho de que la ayuda financiera de la Comunidad fuese concedida a acciones muy avanzadas, cuando no terminadas. Se trata de un reembolso de gastos que se consideraron elegibles que no necesitaban ningún plazo de identificación ni de instrucción. La diferencia salta a la vista con respecto al segundo protocolo, cuyo paquete financiero se comprometió, cierto es, en su totalidad para un período de dos años, aunque los pagos comenzaran a efectuarse lentamente en 1989.

Argelia

5.14. La lentitud especialmente importante que caracteriza la ejecución del primer y segundo protocolos con Argelia (véase ***cuadro 2*** y ***gráfico 8***) se explican por la concurrencia de unas circunstancias poco favorables. La relativa prosperidad de Argelia a principios de los años 80, la política que sigue el país y que se refleja en un cierto aislacionismo con respecto al exterior, una ayuda financiera comunitaria cuya cuantía se considera mínima, son las causas, durante este período, de un cierto desinterés de las autoridades argelinas por la cooperación financiera y técnica con la Comunidad. Se encuentran dificultades para definir los objetivos de esta cooperación e identificar proyectos y acciones concretas que financiar; en el caso de los dos primeros protocolos, la programación requirió varios años. La realización de los proyectos chocó posteriormente con dificultades de tipo administrativo; el ordenador de pagos nacional resulto ser débil e ineficaz; un obstáculo de gran importancia fue el rechazo del Estado argelino a modificar sus procedimiento habituales para adecuarse a los procedimientos comunitarios de licitación.

Marruecos

5.15. El ritmo de ejecución más elevado que se observa en el caso de Marruecos (véase ***cuadro 2*** y ***gráfico 9***) se explica por el interés concedido a la ayuda financiera de la Comunidad que es, desde luego, más sustancial. Los organismos responsables de la ejecución de los proyectos se muestran, por regla general, competentes y eficaces. El ritmo particularmente elevado de los pagos para el segundo protocolo se debe, no obstante, también al carácter particular de dichos pagos; se trata a veces de abonos de anticipos y asimismo de una transferencia financiera, global y rápida, que tiene como contrapartida registros contables y no realizaciones físicas; la contribución comunitaria se concede también a veces para la realización de obras comenzadas hace tiempo.

Túnez

5.16. La cooperación financiera y técnica con Túnez registra un ritmo de ejecución medio. La ejecución del segundo protocolo registra hasta 1985 un retraso considerable (véase ***cuadro 2*** y ***gráfico 10***) que se debe al carácter de los proyectos y acciones financiadas (sector agrario) y al cambio,a fines de 1983, de ordenador de pagos nacional. Desde entonces, se ha acelerado su ritmo.

Egipto

5.17. En el caso de Egipto (véase ***cuadro 2*** y ***gráfico 12***), los proyectos se ponen en marcha con un retraso considerable por mor de las etapas previas a su realización, las cuales se refieren a la definición precisa de sus componentes, su instrucción y su aprobación, la firma del convenio de financiación y la selección de los contratantes tras los procedimientos de licitación. Con harta frecuencia sólo al término de un período de tres años se pueden poner en marcha los proyectos. Su ejecución choca entonces con varios condicionantes entre los que destacan la poca agilidad de las burocracias nacionales, la inacción que perjudica las oportunidades de éxito de los proyectos, la capacidad insuficiente sobre todo en lo que se refiere a los recursos financieros y humanos de los organismos responsables de la ejecución de estos proyectos y acciones.

Jordania

5.18. En el caso de Jordania, el ritmo de ejecución puede considerarse satisfactorio (véase ***cuadro 2*** y ***gráfico 13***). El contexto general es más favorable, ya que Jordania forma parte, en la primera mitad de los años 80, de los países relativamente ricos y su población tiene un nivel de formación y de cualificaciones relativamente alto. La ayuda financiera de la Comunidad se concentra en un número de proyectos bastante reducido, en los ámbitos de la formación profesional y universitaria y de la producción agraria.

Líbano

5.19. La ejecución de los protocolos con el Líbano se encuentra bloqueada debido al conflicto existente en dicho país (véase el ***cuadro 2*** y el ***gráfico 14***). Es el caso particular del segundo protocolo que, pese a que su dotación financiera está totalmente comprometida, no se refleja desde hace varios años en ninguna realización sobre el terreno, así como en el caso del tercer protocolo, para el que no se ha constituido aún ningún compromiso.

Concepción de los proyectos

5.20. La concepción de los proyectos constituye un elemento clave para poder ejecutarlos satisfactoriamente y utilizar eficazmente los fondos comunitarios. Los controles del Tribunal han puesto de manifiesto algunas deficiencias en la concepción de los proyectos examinados, que tuvieron efectos negativos para la realización de los mismos.

El entorno y los objetivos de los proyectos

5.21. La decisión de financiar un proyecto o una acción es a veces criticable, porque ignora un entorno desfavorable que, desde el principio, compromete en gran medida la realización de los objetivos socioeconómicos perseguidos.

5.22. En Egipto, algunos proyectos de desarrollo agrícola están prácticamente de entrada abocados al fracaso debido a las subvenciones concedidas a algunos alimentos y a la regulación de los precios agrícolas. Las acciones de divulgación suponen la existencia de una red cooperativa o de servicios de divulgación, que en la práctica no existen o son inoperantes. Algunas inversiones no pueden utilizarse de forma óptima debido a la existencia de cuotas de abastecimiento de materias primas.

5.23. En Marruecos la producción y comercialización de algunos productos veterinarios se ven obstaculizadas por la existencia de un sistema de fijación de precios que favorece la distribución de productos importados, que son sin embargo más caros.

Los socios locales

5.24. En Egipto se confían proyectos agrícolas, basados principalmente en acciones de desarrollo, divulgación y/o distribución, a institutos de investigación que no disponen de medios para realizarlos adecuadamente.

5.25. En Túnez, cuando se iniciaron las operaciones de crédito agrícola, el organismo responsable no poseía la estructura descentralizada necesaria para poner en funcionamiento de forma rápida y eficaz el sistema de crédito destinado al desarrollo de la pequeñas y medianas explotaciones agrícolas.

5.26. En Argelia el problema es más general, puesto que el ordenador de pagos nacional no realiza las funciones que cabe esperar de él (véase apartado 5.14). Debido a la escasez y falta de formación del personal encargado de las tareas este organismo no está en condiciones de gestionar correctamente los fondos de ayuda al desarrollo. No tiene la posibilidad de influir positivamente en la evolución de los expedientes y no puede desempeñar una función de arbitraje entre las diferentes administraciones. Esta deficiencia se hace notar especialmente en la gestión de los proyectos.

Los planes de financiación

5.27. La ayuda financiera de la Comunidad se concede a veces a proyectos cuyo plan de financiación no está claramente determinado o incluso cuando no existen garantías suficientes de que se van a obtener todos los recursos necesarios.

5.28. En Turquía se ha concedido la contribución de la Comunidad a un proyecto en curso para cubrir una parte del déficit del plan de financiación causado por los retrasos de ejecución; la propuesta de financiación hace referencia a aportaciones de otros proveedores de fondos, pero no indica su importe.

5.29. En Marruecos la Comisión y el BEI cofinancian un proyecto basándose en sus evaluaciones respectivas de los costes previstos, que difieren en aproximadamente 21 Mio ECU y cuya financiación, por lo demás, no está plenamente garantizada.

5.30. La redacción de los convenios de financiación, que deberían ser el documento de referencia para la puesta en práctica y evaluación de los resultados del proyecto, debería ser más rigurosa, precisa y realista.

Los calendarios de ejecución

5.31. Los convenios de financiación se limitan, en general, a mencionar sin grandes detalles una duración global o una fecha límite de ejecución. Los proyectos cubren frecuentemente diferentes tipos de acciones (sumi-

nistro de bienes de equipo, asistencia técnica, trabajos de construcción, etc...) pero no existe la programación de los calendarios respectivos de estas acciones que sería necesaria para garantizar su coordinación eficaz.

5.32. En la mayor parte de los casos los calendarios no son realistas y, por este motivo, rara vez se cumplen. Suponen la existencia de condiciones ideales de ejecución que no existen en los países donde se financian los proyectos; las dificultades (lentitud de los procedimientos, fallos en las administraciones, insuficiencia de medios humanos y financieros, etc...) son sin embargo bien conocidas por la Comisión. Estos factores deberían ser tenidos en cuenta al definirse los proyectos, pues de lo contrario la validez de los planes de financiación se hace dudosa y resulta difícil hacer previsiones de gestión (planificación de las actividades, previsión de presupuestos, etc...) y se le priva de una referencia fiable para la evaluación correcta de las dificultades encontradas, las acciones correctoras procedentes, los progresos realizados o los resultados alcanzados. La necesidad de definir un calendario realista y vinculante se ve reforzada por las disposiciones introducidas, en materia de fecha límite de ejecución de las obligaciones jurídicas contratadas, por el Reglamento del Consejo (CECA, CEE, Euratom) nº 2049/88, de 24 de junio de 1988 [1].

Los fondos comunitarios comprometidos

5.33. A veces se comprometen fondos comunitarios en proporciones que resulta claro, especialmente para la Comisión, que exceden ampliamente de las necesidades de los proyectos en cuestión. Estas prácticas llevan a inmovilizar inútilmente, y a veces durante largos años, la ayuda comunitaria.

5.34. En Marruecos se han comprometido inútilmente en un proyecto aproximadamente 4,3 Mio ECU, al no haber tenido en cuenta la Comisión el debilitamiento de la moneda marroquí y la decisión de las autoridades de dicho país de hacerse cargo de los trabajos que inicialmente iba a financiar la Comunidad. En otro caso, la contribución de la Comunidad se aportó sobre la base de estimaciones financieras excesivamente pesimistas pero que permiten transferir al proyecto la totalidad de los 24 Mio ECU originariamente previstos para otro proyecto; de hecho, el coste real de la operación es inferior en aproximadamente un 20 % a las previsiones y la Comunidad, que debía cubrir aproximadamente el 70 % del proyecto, financia su práctica totalidad.

5.35. En el caso de un proyecto en Egipto, la Comisión sabía a ciencia cierta, cuando firmó el convenio de financiación, que el compromiso excedía en aproximadamente 1,3 Mio ECU del coste de los trabajos: el contrato de obra había sido firmado varios meses antes.

[1] DO nº L 185 de 15. 7. 1988, p. 3, artículo 1º, apartado 1.

La elección de la forma de ayuda

5.36. El Tribunal ha observado que en un cierto número de proyectos en Argelia, Marruecos, Túnez y Malta se han utilizado para la financiación varios, o en algunos casos todos los instrumentos previstos por los protocolos (subvenciones, préstamos en condiciones especiales, préstamos del BEI con sus recursos propios, bonificaciones de intereses), sin que la elección de dicha combinación esté claramente motivada por la naturaleza, el plazo de amortización o las perspectivas de rentabilidad de las inversiones previstas.

Ejecución de los proyectos

Retrasos

5.37. En la mayor parte de los proyectos se producen retrasos importantes, de varios años, tanto antes de su puesta en marcha como durante su ejecución. Así, y sin que esta lista sea exhaustiva, se puede citar el caso de la Central Térmica de Elbistán (Turquía), que debía entrar en funcionamiento en 1983 y en la que ha hecho falta esperar hasta finales de 1989, es decir, nueve años después de la concesión de la financiación, para que el préstamo con condiciones especiales haya sido íntegramente desembolsado. Dos años después de la finalización son aún necesarias determinadas obras para que las instalaciones del Laboratorio Nacional de Producción de Vacunas Veterinarias (Marruecos) comiencen a ser utilizadas. Si las presas de Aït Chouarit y de Sidi Driss, así como el Canal de Rocade (Marruecos) se construyen dentro de plazo, el objetivo de los proyectos de acondicionamiento hidroagrícola se alcanzará, en el mejor de los casos, con diez años de retraso. Los trabajos de la primera fase del proyecto de aguas residuales de Helwan (Egipto) comenzaron a finales de 1986, dos años después de la fecha en que deberían haber sido terminados; los trabajos de la segunda fase, que debían comenzar a finales de 1989, llevan actualmente más de un año de retraso. Las actividades de promoción y divulgación del proyecto de mejora de la alimentación del ganado (Egipto) apenas han comenzado, mientras que la asistencia técnica está abandonando el proyecto. El proyecto Operación de Crédito Agrícola — BNDA (Túnez) debería haberse terminado a finales de 1988; en dicha fecha se había utilizado menos de la mitad de la ayuda. La activación del proyecto Mejora de la Gestión de los Perímetros Irrigados (Túnez) está experimentando serios retrasos. Harán falta unos 10 años para terminar el proyecto Creación y Ampliación de Centros de Formación Profesional (Argelia), cuya duración prevista era de cuatro años.

5.38. Hay que tener en cuenta que en la realización de los proyectos pueden surgir dificultades inesperadas, difícilmente previsibles. Sin embargo, en la mayoría de los casos los retrasos tienen siempre las mismas causas, bien conocidas, entre las que destacan la lentitud de los procedimientos, las deficiencias de las estructuras adminis-

trativas, la falta de coordinación, o incluso la insuficiencia de recursos humanos y financieros locales. En la fase de concepción hay que tener en cuenta este medio poco propicio para la ejecución sin problemas de los proyectos.

Modificación sustancial de los proyectos

5.39. No es infrecuente que durante su ejecución se realicen modificaciones importantes tanto del contenido como de la orientación de los proyectos, sin que se haya realizado previamente un análisis adecuado para comprobar su necesidad y justificación, teniendo en cuenta el entorno, los medios y los objetivos. A veces estas modificaciones se producen únicamente a iniciativa del organismo que ejecuta el proyecto, sin que la Comisión sea informada o consultada.

5.40. En Turquía, poco después de la puesta en marcha de un proyecto, el socio turco dobló el objetivo de producción a alcanzar; el volumen de inversiones necesario quedó prácticamente triplicado y, a pesar de que la Comunidad debía ser inicialmente el único proveedor de fondos, recurrió a otras fuentes de financiación. Los expedientes de la Comisión no contienen información sobre las circunstancias que dieron lugar a dicha modificación.

5.41. En Egipto se han realizado reiteradamente modificaciones importantes con el consentimiento de la delegación, pero sin el acuerdo de la Comisión, para un proyecto de construcción de instalaciones de almacenamiento. La falta de claridad es tal que, al prepararse la financiación de la segunda fase, el servicio responsable de la Comisión tuvo que informarse sobre la naturaleza de las realizaciones de la primera fase. La situación no ha mejorado durante la segunda fase y el Tribunal y la delegación comprobaron durante sus visitas que el beneficiario utiliza los fondos comunitarios como mejor le parece, sin tener en cuenta el convenio de financiación. Un proyecto de desarrollo y de divulgación en el sector de la producción forrajera se ha puesto en marcha, debido a la falta de resultados fiables de los trabajos de investigación, en un programa de experimentación sin haber sido previamente redefinido.

5.42. En Túnez se definió un proyecto de financiación de diez barcos de pesca de arrastre para una pesca orientada hacia la industrialización. Después de la concesión del préstamo en condiciones especiales (mandato amplio) el BEI fue informado de que las características de los barcos de pesca serán distintas de las determinadas al realizarse el estudio previo. Esta modificación no ha sido cuestionada a pesar de que, a causa de ella, la ayuda comunitaria financiará un incremento de la pesca tradicional y que el proyecto, a medio o largo plazo, puede perjudicar los intereses de desarrollo de Túnez.

5.43. En lo que respecta a un programa de formación de mandos intermedios del sector de obras públicas en Argelia, el convenio de financiación, firmado más de dos años después de la decisión de la Comisión, se aparta sensiblemente del proyecto inicial. Por ejemplo, no se trata ya de garantizar el reciclaje de los mandos intermedios sino la formación de instructores en institutos técnicos. Dentro de esta nueva óptica, las acciones a realizar tanto en forma de becas como de asistencia técnica han sido considerablemente revisadas.

La asistencia técnica

5.44. La calidad de las prestaciones proporcionadas por la asistencia técnica financiada por la Comunidad puede verse afectada por diversos factores, tales como la calidad de los expertos, la falta de coordinación de la asistencia técnica con los otros componentes del proyecto o las relaciones de trabajo a veces difíciles entre los expertos y los directivos locales.

5.45. En Egipto, la calidad de los expertos puede ser cuestionada en la primera fase de un estudio sobre los recursos de agua del Sinaí; da lugar a una falta general de información y de documentación sobre los trabajos realizados y sus resultados.

5.46. En Túnez un proyecto de mejora de la gestión de las superficies de regadío se ha visto obstaculizado por cambios frecuentes de expertos cuyas prestaciones, especialmente los informes, son por lo demás de poca calidad.

5.47. En varios proyectos de Argelia y Egipto la utilización de la asistencia técnica se hace de forma prematura, teniendo en cuenta el estado de avance de los otros componentes de los proyectos (trabajos de construcción, compra de materiales), por lo que el beneficio obtenido de los proyectos queda correlativamente disminuido.

5.48. En el caso de un proyecto de mejora de la producción forrajera en Egipto, las relaciones entre los expertos y sus interlocutores locales experimentan divergencias de punto de vista en cuanto a la orientación misma del proyecto, y una falta de coordinación. En lo que se refiere a un proyecto de cooperación universitaria, las relaciones personales son malas y los desacuerdos totales en lo que respecta a la concepción y forma de realizar los trabajos; esto dió lugar, sin resolver los problemas, a la dimisión del responsable británico del proyecto.

Los compromisos de los beneficiarios

5.49. Es frecuente que el beneficiario no respete, o lo haga con mucho retraso, los compromisos que suscribe en los convenios de financiación. Esto afecta a la aportación de su contribución financiera, a la puesta a disposición de los terrenos, de las instalaciones o del personal necesario, a la

puesta en funcionamiento de las estructuras administrativas previstas para la ejecución del proyecto y también el respeto de los procedimientos comunitarios de licitación y adjudicación de contratos. Esto constituye la causa de retrasos importantes, compromete la realización de los objetivos y pone a veces en entredicho la concepción misma del proyecto.

5.50. En un proyecto de supresión de barrios de chabolas en Marruecos, la puesta en funcionamiento de equipos socio-administrativos, y especialmente de infraestructuras médicas y escolares, registra un retraso considerable y se plantean dudas sobre si la parte marroquí tiene la intención real de realizarla (véase apartado 5.65). La ayuda comunitaria a una operación de crédito en favor de los pequeños agricultores debería ser objeto de una gestión separada, lo que no se hace en la práctica.

5.51. Un proyecto de formación profesional en Argelia se ha resentido fuertemente de la falta de seguimiento de los procedimientos acordados en materia de licitación y adjudicación de contratos. La Comisión, informada inmediatamente, se ha visto obligada a autorizar numerosas excepciones.

5.52. En Egipto el beneficiario de un proyecto de construcción de instalaciones de almacenamiento decidió qué trabajos se debían realizar según su estrategia propia, en vez de atenerse al convenio de financiación. Otro proyecto se ha visto retrasado a causa de la incapacidad de la parte egipcia de poner a disposición su contribución financiera dentro de los plazos previstos; la Comisión concede incluso anticipos que no son reembolsados. La imposibilidad de disponer de un campo desértico de algunas hectáreas, en un país de 750 000 Km^2 en el que el 96 % de la superficie está constituida por desierto, ha sido una de las causas principales de la no realización de una gran parte de un programa de investigación de mejora de suelos. A pesar de la continua insistencia de la delegación, la estructura prevista y necesaria para el funcionamiento, mantenimiento y gestión de un importante sistema de depuración no se ha realizado todavía.

Las estructuras administrativas

5.53. La puesta en práctica de los proyectos se ve también afectada por la insuficiencia numérica y sobre todo el bajo nivel de cualificación del personal, poco motivado o sujeto a frecuentes traslados. Se observa también frecuentemente una falta de coordinación entre las diferentes partes, tanto locales como extranjeras. Estos comentarios son aplicables a varios proyectos relacionados con el desarrollo agrícola, la formación profesional o la investigación en Argelia, Túnez, Egipto y Jordania.

Eficacia de los proyectos

Observaciones generales

5.54. La eficacia de la cooperación financiera y técnica varía sensiblemente de un país a otro, por lo que es conveniente realizar un anâlisis separado para cada uno de ellos. En líneas generales, hay que considerar que la incidencia de los proyectos financiados en Jordania y en Túnez es satisfactoria. En Marruecos, la realización de los proyectos no se ve dificultada por obstáculos especiales y algunos constituyen un claro éxito; en otros, que no son los menos importantes desde el punto de vista financiero, la realización de los objetivos se ve considerablemente retrasada, o incluso comprometida, por el hecho de que las acciones a cargo de la parte marroquí no han sido realizadas tal como estaba previsto o existe el riesgo de que no lo sean nunca. No se cuestiona la eficacia de los proyectos financiados en Malta, aunque no existe cooperación y la ayuda comunitaria se limita a financiar operaciones prácticamente terminadas. La realización de los proyectos en Egipto es extremadamente difícil, debido principalmente a la escasa capacidad de los interlocutores locales; en lo que respecta a los resultados el fracaso es frecuentemente cierto o muy posible. La cooperación financiera y técnica con Argelia se ha visto afectada por un contexto especialmente desfavorable que ha obstaculizado su puesta en práctica y no permite, por el momento, esperar resultados. En lo que se refiere a Turquía, el control documental en la Comisión no permite, debido a la falta de información suficiente, analizar la eficacia de la ayuda comunitaria.

Turquía

5.55. La insuficiencia o falta de información en los expedientes de la Comisión no permite evaluar sobre la base de un control documental si los cuatro proyectos examinados, que representan una ayuda financiera total de 190 Mio ECU, equivalentes al 65 % de la dotación presupuestaria global del tercer protocolo y de la ayuda especial, han alcanzado su objetivo de participar en el incremento de la producción de energía eléctrica. En el caso de dos proyectos gestionados con mandato amplio por el BEI, a saber, el complejo hidroeléctrico de Karakaya y la central térmica de Elbistán, no es siquiera posible saber qué es lo que la ayuda presupuestaria, de 160 Mio ECU en total, ha servido exactamente para financiar. De los dos proyectos gestionados por la Comisión, Minas de Lignito de Beypazari y Prospección de Lignito, éste último se ha limitado al suministro de bienes de equipo y se ha ignorado su objetivo de desarrollo.

Malta

5.56. En líneas generales los proyectos correspondientes al primer protocolo han respondido a necesidades justificadas, se han puesto en práctica de forma satisfactoria y han producido los efectos esperados. Las acciones de asistencia técnica y de formación han tenido por regla general una calidad elevada y han satisfecho a los organismos malteses. Los trabajos de modernización del puerto de La Valeta se desarrollaron sin problemas y la rentabilidad de las inversiones parece garantizada. Sin embargo, en la aplicación de este primer protocolo se ha ignorado el concepto de cooperación. Se trata, de hecho, de una ayuda financiera pura y simple a acciones en avanzado estado de desarrollo, por no decir terminadas.

Argelia

5.57. Una de las prioridades de los dos primeros protocolos es, después de la reducción del déficit alimentario, la satisfacción de las importantes necesidades en materia de formación de mandos y de mano de obra cualificada, necesarias para la realización de los objetivos de desarrollo económico y social; la utilidad de la ayuda comunitaria en estos sectores está fuera de toda duda. Su puesta en práctica se ve sin embargo obstaculizada por dificultades importantes. El contexto general es, al menos hasta recientemente, especialmente desfavorable y se traduce, por parte de las autoridades argelinas, en un desinterés por la ayuda comunitaria (véase apartado 5.14). El bajo nivel de ejecución presupuestaria es un ejemplo de ello (véase ***cuadro 5***). Es difícil, en estas circunstancias, esperar por el momento resultados tangibles.

5.58. Ha hecho falta una decena de años para terminar el proyecto de Creación y Extensión de Centros de Formación Profesional, cuya duración prevista era de tres o cuatro años. En lo que se refiere a la parte realizada cuando se efectúo el control del Tribunal, es imposible evaluar la incidencia del gasto comunitario; es dudoso, en todo caso, que se haya alcanzado el objetivo de creación de puestos de formación para los diferentes sectores de la construcción y la industria. Los recursos humanos movilizados por este proyecto y las dificultades que ha experimentado no son comparables con sus consecuencias.

5.59. El proyecto de apoyo al Ministerio de Comercio, iniciado en 1987 y destinado a impartir acciones de formación destinadas a aumentar la capacidad exportadora de las empresas argelinas, no pudo realizarse puesto que la propia parte argelina y la Comisión no pudieron definir el tipo de ayuda que la Comunidad tenía que aportar; las modificaciones que se han producido en la economía argelina hacen preciso, en efecto, revisar las conclusiones del estudio sobre las que se basa el proyecto, pero las autoridades argelinas no están en condiciones de formular una petición concreta.

5.60. A pesar de su largo período de preparación (tres años y medio) el convenio de financiación del proyecto Formación de Mandos del Sector de las Obras Públicas no contiene los elementos necesarios para su realización; en particular, no hace referencia al calendario de ejecución de las diferentes acciones y no define la naturaleza de la asistencia técnica prevista. Un cierto número de estudiantes argelinos siguen o han seguido programas de formación en la Comunidad, a pesar de que no existen elementos que permitan garantizar que las becas concedidas se circunscriben al marco del proyecto: Debido a la falta de asistencia técnica, que bloquea la puesta en práctica del proyecto, es dudoso que los becarios formados desempeñen funciones de formación en los organismos abarcados por el proyecto.

5.61. Los seminarios ya organizados en el marco del proyecto Formación de Mandos de la Industria Pesada parecen haber correspondido a lo que la parte argelina esperaba en cuanto a transferencia de conocimientos. La evaluación de la incidencia del proyecto será sin embargo difícil, puesto que el convenio de financiación sólo pretende definir en términos monetarios las acciones a realizar.

Marruecos

5.62. En comparación con lo que puede observarse en otros países, la realización de los proyectos en Marruecos se desarrolla de forma relativamente satisfactoria. Sin embargo, a pesar de que algunos proyectos examinados constituyen un claro éxito (véanse los apartados 5.68 a 5.69), no ocurre lo mismo con otros, y en especial con el proyecto Operación de Crédito en Favor de los Pequeños Agricultores, en el cual la utilización de los fondos comunitarios sigue sin conocerse con exactitud (véase apartado 5.63). En los demás proyectos, cuya utilidad no se pone en duda, sólo se podrán alcanzar plenamente los objetivos si las instancias marroquíes realizan las acciones de las que se han encargado (véanse los apartados 5.65 a 5.67).

5.63. La Operación de Crédito en Favor de los Pequeños Agricultores financió la prórroga de los préstamos de aproximadamente 70 000 cosecheros en situación financiera difícil debido a las reiteradas sequías. A falta de información sobre el cobro de estos préstamos es imposible saber si esta acción ha tenido efectos duraderos; algunos datos conocidos por el Tribunal permiten dudarlo, especialmente en lo que respecta a algunas regiones que han continuado sufriendo condiciones climatológicas desfavorables. La Caisse Nationale de Crédit Agricole no respetó su compromiso de realizar una gestión separada de las operaciones relacionadas con la línea de crédito alimentada con los fondos comunitarios; no se puede por tanto comprobar que los fondos cobrados a partir de 1985 sean efectivamente reutilizados para operaciones similares o para la concesión, en las condiciones más favorables, de préstamos a los pequeños agricultores. Una gran parte de la responsabilidad corresponde a la Comisión que, una vez pagada la contribución comunitaria, no ha realizado el seguimiento del proyecto.

5.64. El proyecto Base de Datos Lexicográficos — LEXAR permitió la elaboración de un diccionario informatizado de términos científicos y técnicos. Sin embargo esta base de datos no ha podido ser utilizada hasta la fecha ya que no se ha editado ninguna obra ni se ha organizado ninguna red de acceso informático.

5.65. Los trabajos del proyecto Supresión de chabolas en Sale avanzan de forma relativamente satisfactoria, habiéndose suprimido ya tres de los cuatro barrios de chabolas. El traslado de las familias a parcelas urbanizadas y el programa de construcción de viviendas individuales parecen progresar de forma normal. El retraso considerable observado en la realización de los trabajos de equipamiento socio-administrativo a cargo de la parte marroquí hace sin embargo temer que estando prácticamente liberados los terrenos ocupados por las chabolas, las autoridades marroquíes se desinteresen de esta operación; por ello, las familias desplazadas se encuentran aisladas en una zona desprovista de las infraestructuras médicas, escolares y comerciales necesarias.

5.66. Esto constituye un ejemplo más de la falta de seguimiento por la Comisión, que es tanto más lamentable por cuanto que al aprobarse el proyecto, y debido a la importancia de los aspectos socioeconómicos de la operación, el comité « ad hoc » había expresamente pedido a la Comisión que pusiese un interés particular en el seguimiento de su ejecución.

5.67. Con los proyectos Acondicionamiento del Haouz Central y de la Presa de Aït Chouarit, la Comunidad participó en la realización de las grandes infraestructuras necesarias para un plan de acondicionamiento ambicioso y válido, que debían permitir una utilización más eficiente y económica del agua y un aumento de la producción de alimentos. Sin embargo, por razones técnicas y financieras, el calendario de ejecución del plan de acondicionamiento del Haouz no ha podido cumplirse y las estructuras en cuya financiación ha participado la Comunidad, con la excepción del suministro de agua potable de Marraquech, no se utilizan todavía para los fines previstos. Si desaparecen las incertidumbres que pesan sobre la financiación de más de la mitad de la red de regadío prevista y los trabajos de acondicionamiento hidroagrícola progresan al ritmo deseado, cosa que no se ha observado hasta la fecha, la realización del primer tramo de regadío del Haouz se terminará, en el mejor de los casos, con diez años de retraso respecto al calendario inicial. También en este caso el seguimiento por la Comisión fué insuficiente, puesto que se limitó únicamente a los trabajos de ingeniería civil y terminó cuando éstos finalizaron en 1986.

5.68. A pesar de un retraso de dos años en la puesta en marcha de las instalaciones, el proyecto Laboratorio Nacional de Producción de Vacunas Veterinarias ha cumplido sus objetivos en materia de formación de personal y de producción de vacunas contra las enfermedades ovinas. El laboratorio ofrece productos de calidad así como la rapidez y flexibilidad necesarias para que las campañas de vacunación sean eficaces. Por el momento, la producción de vacunas avícolas se ve obstaculizada por un sistema de fijación de precios que favorece la distribución de los productos importados. Una mayor autonomía de gestión debería permitir al laboratorio desarrollar en breve sus actividades, especialmente en la dirección del sector privado. El seguimiento por la Comisión ha sido satisfactorio; por otra parte, y a petición suya, un asesor realizó un estudio de evaluación del proyecto.

5.69. Todo induce a pensar que los proyectos de Formación de Personal responsable y Equipamiento de Diez Institutos de Tecnología Aplicada/Formación Profesional están consiguiendo su objetivo de proporcionar a la economía marroquí los técnicos que necesita, principalmente en los sectores de la industria, la construcción, las obras públicas, el comercio y los servicios en general. Salvo algunas excepciones, las acciones de formación se iniciaron tal como estaba previsto y el nivel de asistencia a los centros es satisfactorio. Los técnicos formados tienen sin embargo dificultades para encontrar un trabajo fuera de las zonas más desarrolladas e industrializadas del país.

Túnez

5.70. A pesar de algunas dificultades concretas de realización, la cooperación financiera y técnica con Túnez resulta ser positiva en su conjunto. Pueden formularse algunas reservas sobre el posible final de algunos proyectos (véanse los apartados 5.71 a 5.73), pero en los demás la intervención financiera de la Comunidad ha alcanzado los objetivos fijados (véanse los apartados 5.74 a 5.76).

5.71. El proyecto Creación de Centros de Formación Profesional se ha visto dificultado por la falta de coordinación y uno de los tres centros construidos resulta inadaptado a las necesidades del tipo de enseñanza previsto. La retirada prematura de la asistencia técnica financiada por la Comunidad ha reducido el proyecto al suministro de bienes de equipo.

5.72. Debido a la reducción de la dimensión de los barcos (véase apartado 5.42) es dudoso que el proyecto Financiación de Diez barcos de Pesca de Arrastre pueda permitir el crecimiento de la pesca industrial que había justificado la intervención comunitaria.

5.73. Cuando se realizó el control era demasiado pronto para intentar valorar los resultados de los proyectos Operación de Crédito Agrícola y Financiación de Iniciativas Agrícolas y Agroindustriales de Pequeña y Mediana Dimensión a través de Péstamos Globales. La experiencia sin embargo muestra que, especialmente a causa de las reiteradas sequías, muchos créditos han debido ser prorrogados y parecen incluso irrecuperables. El riesgo de descapitalización del fondo de rotación de la ayuda comunitaria no puede ser excluido.

5.74. El estudio técnico-económico de la plantación de palmeras datileras en la región de Réjim-Maatoug ofrece

perspectivas de desarrollo muy prometedoras; un primer proyecto, financiado por la Comunidad (15 Mio ECU), prevé el acondicionamiento de aproximadamente 1 000 ha que debería permitir fijar a la población en estas regiones y desarrollar una producción cuyas posibilidades comerciales son importantes.

5.75. El proyecto Refuerzo de la Capacidad de Investigación de la Dirección de Recursos Acuíferos del Ministerio de Agricultura parece haber alcanzado sus objetivos de contribuir a una mejor gestión de los recursos movilizados y la continuación de investigaciones para movilizar otros. Constituye una base fundamental para la evaluación precisa del potencial de agua y su utilización, en particular para la ampliación de las superficies de regadío.

5.76. El proyecto Inventario de los Recursos del Suelo en Túnez meridional ha permitido la elaboración de planos, la localización de sectores que ofrecen un potencial de desarrollo agropecuario y la realización de estudios edafológicos de detalle que deberían favorecer la realización de proyectos de revalorización agrícola inscritos dentro de la estrategia nacional de lucha contra la desertización.

Egipto

5.77. Bastantes proyectos examinados no alcanzaron sus objetivos; en algunos casos es incluso difícil conocer la naturaleza de las actividades realizadas (véanse los apartados 5.78 a 5.81). En otros casos la eficacia de la ayuda comunitaria es dudosa debido a la incapacidad de la parte egipcia para utilizar de forma eficaz las instalaciones financiadas (véanse los apartados 5.82 a 5.85). Uno de los proyectos examinados, todavía no finalizado, parece ofrecer perspectivas esperanzadoras (véase apartado 5.85).

5.78. Cerca de la mitad de las acciones previstas en el Programa de Promoción de Inversiones tuvieron que ser abandonadas debido a la mediocridad de las prestaciones del organismo egipcio responsable. Al no poder disponerse de ningún informe de actividad, a pesar de las peticiones reiteradas de la Comisión, es difícil conocer los resultados de las acciones realizadas; al parecer, una decena de firmas comunitarias han iniciado algún tipo de actividades en Egipto.

5.79. La primera fase del estudio sobre los recursos del agua del Sinaí se vió gravemente afectada por un conjunto de obstáculos, entre los que cabe destacar la deficiente asistencia técnica, la falta de recursos humanos, los retrasos en la entrega de material, la falta de coordinación y programación de los trabajos y un seguimiento insuficiente por la Comisión. Aunque sea demasiado pronto para opinar sobre el posible resultado de la segunda fase, ésta comienza en condiciones más prometedoras gracias a la experiencia obtenida de los errores pasados.

5.80. El proyecto de investigación de biología marina del Programa de Cooperación Universitaria no ha dado todavía lugar a la puesta en práctica de un programa real de estudios sistemático. Las relaciones tensas entre los profesores de la facultad (véase apartado 5.48) hace difícil la captación de estudiantes. Existe por otra parte el riesgo de que el inicio de los estudios se vea obstaculizado por el desplazamiento del centro de investigación a un sitio que carezca de acceso fácil y de instalaciones adecuadas.

5.81. El proyecto Mejora de la Producción Forrajera no ha tenido, con la excepción de un programa de experimentación necesariamente modesto puesto en marcha por la asistencia técnica, más efecto que el de financiar el funcionamiento normal del departamento en cuestión del instituto de investigación y la adquisición de material no utilizado, y probablemente inútil. Resulta claro que el proyecto no permitirá definir ni difundir calendarios forrajeros mejorados y adaptados a las necesidades de los agricultores.

5.82. El proyecto Mejora de la Alimentación del Ganado se ha limitado a una fase de inversiones y de construcción pero no ha permitido poner a disposición de los pequeños agricultores técnicas de alimentación mejoradas. Las instalaciones de producción y distribución construidas siguen siendo ampliamente infrautilizadas. No se han iniciado todavía las actividades de divulgación. La liberalización progresiva del sector agrícola desde 1988, que debería permitir la eliminación de las subvenciones a los piensos tradicionales, puede ofrecer a posteriori perspectivas interesantes para este proyecto. Las instalaciones financiadas pueden ser bien utilizadas a condición de encargar la gestión a un organismo motivado y eficaz, lo que no ha ocurrido hasta el momento.

5.83. La primera fase del proyecto Almacenamiento Agrícola de Daqahlia permitió la construcción de los almacenes necesarios, adaptados a las necesidades y de buena calidad. Sin embargo, su mantenimiento futuro da lugar a inquietudes. Básicamente estas realizaciones no pueden, en las circunstancias actuales, contribuir al objetivo de reducir las pérdidas de almacenamiento de alimentos; todos los almacenes visitados por el Tribunal contenían abonos, en sacos de plástico, mientras que el arroz, en sacos de arpillera, estaba almacenado al aire libre sin protección adecuada. La puesta en marcha de la segunda fase prueba claramente que el organismo egipcio utiliza los fondos comunitarios como mejor le parece. Decidió, en efecto, y sin consultar previamente a la Comisión, modificar sustancialmente la naturaleza y ubicación de los almacenes a construir, sin que se sepa todavía, a diferencia con lo que ocurre con los ya realizados, si serán efectivamente utilizados para el almacenamiento de productos alimentarios.

5.84. El proyecto Aguas Residuales de Helwan es complejo y altamente tecnificado. El retraso que han experimentado la definición y tramitación del proyecto ha dado lugar a desviaciones importantes respecto de las previsiones financieras; además, una subvención comunitaria de 15 Mio ECU concedida en el marco del segundo protocolo sólo sirve para hacer frente al aumento de los costes, sin financiar inversiones físicas suplementarias.

Gracias en especial a una ayuda importante, se han resuelto los principales problemas técnicos y el sistema debería poder funcionar cuando los trabajos estén finalizados. La viabilidad a largo plazo del sistema no queda sin embargo garantizada. A pesar de las repetidas intervenciones de la Comisión durante los últimos años, las autoridades egipcias no han organizado todavía la estructura administrativa y técnica necesaria para la gestión, funcionamiento y mantenimiento de este sistema. El organismo responsable no está siquiera en condiciones de hacer funcionar y mantener correctamente el sistema existente. A falta de disposiciones adecuadas que deberían haber sido definidas al concretarse el proyecto, existe el riesgo de que este sistema de depuración de concepción muy avanzada se vea abocado al fracaso.

5.85. El proyecto de investigación de Cría de Gambas « Artemia » del Programa de Cooperación Universitaria no ha superado todavía todos los obstáculos de tipo técnico o económico. Los expertos piensan sin embargo que existen en Egipto condiciones que permiten una producción comercial, para la que existe una demanda de estas gambas, que constituyen un alimento esencial de la alimentación de los alevines.

Jordania

5.86. Los proyectos financiados en Jordania se realizan sin dar normalmente lugar a críticas. Las inversiones efectuadas contribuyen a la realización de los objetivos fijados (véanse los apartados 5.90 — 5.91), a pesar de que se puede observar que algunos son, quizás de forma pasajera, infrautilizados (véanse los apartados 5.88 — 5.89). Un proyecto, sin embargo, da lugar a reservas, pero su eficacia eventual está menos en entredicho que su concepción (véase apartado 5.87).

5.87. El proyecto Crédito Agrícola a Pequeños Cosecheros da lugar a algunos interrogantes y reservas. Debido a las condiciones diferentes (plazo de carencia, duración del reembolso y tipo de interés) de los préstamos en cascada de la Comunidad al Estado jordano, de éste a la Agricultural Credit Corporation y finalmente de esta última a los agricultores, las ventajas financieras obtenidas de la ayuda comunitaria se reparten entre el Estado, el organismo de crédito y los agricultores. El proyecto encubre de hecho una triple operación: la financiación por la Agricultural Credit Corporation de pequeños proyectos agrícolas, el aumento del capital de rotación de este organismo y la financiación de proyectos agrícolas por el gobierno. Este sistema es criticable ante todo por la falta de transparencia, puesto que los objetivos de financiación no están claramente definidos. Por otra parte, este montaje financiero no permite un control adecuado de la utilización de los fondos.

5.88. En el caso del proyecto Ayuda a la Royal Scientific Society los trabajos de equipamiento de los laboratorios, así como las acciones de formación, de transferencia de tecnología y de prestaciones de expertos fueron realizadas a plena satisfacción de los beneficiarios. En el momento de la fiscalización del Tribunal el material instalado para un subproyecto de investigación de la energía solar parecía sin embargo ampliamente infrautilizado, debido especialmente a una aparente falta de interés de la parte comunitaria, el centro común de investigación de Ispra.

5.89. El proyecto Ayuda a la Facultad de Ingeniería y Tecnología de la Universidad de Jordania registró un cierto retraso en su ejecución, pero los trabajos de construcción y equipamiento de los laboratorios, así como las acciones de asistencia técnica, fueron finalmente realizados de forma satisfactoria. Se alcanzaron los objetivos del proyecto, aunque hay que señalar que las ambiciones educativas del establecimiento parecen modestas en relación con el material puesto a su disposición.

5.90. El proyecto Unidad de Plantaciones de la Jordan Valley Authority se enfrentó con dificultades de realización resultantes de una falta de coordinación y de un error de concepción técnica en el procedimiento de riego de las plantaciones. Una vez efectuadas las modificaciones necesarias, las instalaciones permiten la producción intensiva de plantaciones necesarias para el desarrollo del potencial agrícola del valle del Jordán.

5.91. El proyecto Ayuda a la Facultad de Ciencias de la Universidad de Yarmouk constituye un éxito. Se utiliza un material moderno y eficaz, que se mantiene de forma adecuada. Por otra parte, la Universidad se ha orientado hacia el sector industrial, proponiéndole servicios de estudio e investigación y promoviendo así el desarrollo, siempre deseable, de las relaciones entre las actividades de investigación y las industrias que utilizan los nuevos logros tecnológicos.

6. CONCLUSIONES

6.1. Los protocolos financieros presentan una cierta rigidez ante la gran heterogeneidad de situaciones, lo que provoca ritmos de ejecución muy variables según los países beneficiarios. Sin embargo, proporcionan desde el principio un marco adecuado para definir y poner en práctica una cooperación financiera y técnica coherente en el tiempo y con los objetivos prioritarios de desarrollo de los países participantes (véanse los apartados 3.23 a 3.31).

6.2. Las numerosas dificultades surgidas a la hora de su aplicación, así como la posibilidad de comprometer fondos comunitarios sin limitación en el tiempo dejaron en gran medida sin sentido el carácter plurianual con que fueron concedidos. El resultado ha sido un ritmo de ejecución presupuestaria en general lento y una acumulación de protocolos no cerrados. El Tribunal considera que deberían adoptarse disposiciones adecuadas para poner fin a esta situación y respetar de forma más estricta el marco temporal fijado por los protocolos. Debería fijarse la

cuantía de la dotación financiera teniendo en cuenta las capacidades reales de observación de los países beneficiarios durante el período de aplicación. Por otra parte, debería instaurarse un mecanismo de cierre que permita adoptar una decisión firme sobre el destino de un posible remanente (véanse los apartados 3.1 — 3.22).

6.3. Se han observado puntos débiles preocupantes en los sistemas utilizados por la Comisión, tanto para las operaciones cuya gestión realiza directamente como para las que están confiadas al BEI.

6.4. Los sistemas contables son actualmente inadecuados para permitir un seguimiento fiable y eficaz de la ejecución de los protocolos, sin que exista un sistema de seguimiento de la ejecución financiera de los proyectos y acciones (véanse los apartados 4.2 a 4.11).

6.5. En el caso de las operaciones confiadas al BEI, la Comisión pierde el control de la decisión de financiación, a pesar de que recurre a fondos presupuestarios. Al no haber pedido que se le envíe una información adecuada mínima sobre la puesta en práctica y los resultados de estas operaciones, la Comisión se ve en la imposibilidad de cumplir sus obligaciones en materia de ejecución presupuestaria. Es imprescindible que la Comisión acuerde con el BEI los procedimientos que le permitan disponer de la información necesaria sobre la puesta en práctica y los resultados de las operaciones financiadas (véanse los apartados 4.12 a 4.23).

6.6. La calidad del seguimiento que realiza la Comisión de las acciones de cuya gestión se encarga directamente es con frecuencia insuficiente. La inexistencia de un sistema de gestión adecuado se traduce en una imprecisión y dispersión de las responsabilidades, la falta de instrucciones, la escasez de información disponible sobre la puesta en práctica de proyectos y acciones, y en la falta de evaluaciones de la eficacia de la ayuda comunitaria. La lentitud de ejecución de los proyectos, combinada con la movilidad del personal de la Comisión, así como un volumen de trabajo que excede de la capacidad de los servicios competentes, constituyen factores agravantes.

6.7. El Tribunal considera necesario que se realicen sin demora las mejoras necesarias. Estas comienzan por la exigencia de una información completa y de calidad por parte de los beneficiarios de la ayuda comunitaria. Deberían darse orientaciones para armonizar la organización y presentación de los expedientes de realización de los proyectos, y debería implantarse un sistema de seguimiento periódico. Deberían realizarse de forma sistemática evaluaciones, durante y al final de la ejecución de dichos proyectos, para poder medir la eficacia de la ayuda comunitaria, adoptar las medidas correctoras necesarias y obtener experiencia para el futuro. Dichas evaluaciones deberían estar previstas en los convenios de financiación, de forma que los datos necesarios puedan determinarse durante la ejecución del proyecto (véanse los apartados 4.24 a 4.43).

6.8. A veces los proyectos se conciben sin el rigor y realismo deseables, por lo que su eficacia potencial se ve comprometida desde el principio por un entorno económico desfavorable, la incapacidad de los organismos encargados de su puesta en práctica, o incluso por planes de financiación imprecisos o incompletos. Frecuentemente se fijan calendarios poco realistas. El Tribunal considera que debería prestarse una atención especial a la concepción de los proyectos. Las dificultades que se plantean normalmente durante su ejecución no deberían ignorarse, sino que deberían tenerse en cuenta al fijar los objetivos, los medios y los calendarios. El convenio de financiación ha de constituir un verdadero instrumento de referencia para guiar la ejecución y medir la eficacia de los proyectos (véanse los apartados 5.20 a 5.36).

6.9. La ejecución de los proyectos se ve frecuentemente afectada por la lentitud de los procedimientos, las deficiencias de las estructuras administrativas de los países beneficiarios, la insuficiencia de recursos humanos o financieros, el incumplimiento de sus compromisos por los beneficiarios, o incluso a veces la falta de motivación real en que los proyectos lleguen a buen fin. A veces se realizan modificaciones importantes en el contenido o en la orientación de los proyectos sin un estudio previo adecuado. La incidencia real de la asistencia técnica financiada por la Comunidad es en ocasiones, por razones diversas, muy escasa (véanse los apartados 5.37 a 5.53).

6.10. La eficacia de la ayuda comunitaria varía sensiblemente de un país a otro. En líneas generales, puede considerarse satisfactoria en Jordania y Túnez. También puede serlo en Malta, aunque en lo que se refiere al primer protocolo no se trate más que de una participación financiera en acciones prácticamente terminadas. En Marruecos, la realización de los objetivos se retrasa a veces o se ve comprometida por la falta de ejecución de las operaciones a cargo de la parte marroquí. En Egipto el fracaso es frecuentemente cierto o de temer. La puesta en práctica de la cooperación financiera y técnica con Argelia se ha visto tan obstaculizada hasta hace poco que no cabe por el momento esperar resultados. Al no disponerse de la información necesaria, el control documental realizado por el Tribunal no le permite pronunciarse sobre la eficacia de la ayuda comunitaria en Turquía (véanse los apartados 5.54 a 5.91).

6.11. La política mediterránea renovada, que pretende realizar un salto cualitativo y cuantitativo de las relaciones de la Comunidad con los países terceros mediterráneos y cuyas grandes líneas fueron definidas por el Consejo a finales de 1990 exige, en particular, un refuerzo importante de la cooperación financiera de la Comunidad. Para el quinquenio 1992-1996 los recursos presupuestarios totales cuya concesión está prevista en el marco y fuera de los protocolos son de aproximadamente 1 300 Mio ECU. En

esta perspectiva es especialmente urgente que se tengan en cuenta las deficiencias observadas por el Tribunal y que se realicen las mejoras necesarias para una utilización más eficiente y eficaz de los fondos comunitarios.

6.12. Muchas de las observaciones que el Tribunal formula en este informe no son únicamente aplicables a la gestión de la cooperación financiera y técnica con los países terceros mediterráneos. Coinciden, en muchos aspectos, con anteriores análisis realizados por el Tribunal en el ámbito de la gestión de los fondos comunitarios de ayuda al desarrollo, tanto en lo que se refiere a ayudas a países terceros mediterráneos, a ayudas a los PVDALA o a las ayudas financiadas en el marco de los FED. Ello pone de relieve la urgente necesidad, especialmente para la Comisión, de abordar cuidadosamente estos problemas y de buscar las soluciones necesarias de cara a la mejora imprescindible de la gestión de las ayudas al desarrollo en su conjunto.

El presente informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de 18 de julio de 1991.

Por el Tribunal de Cuentas
Aldo ANGIOI,
Presidente

En su ausencia Maurice THOSS, Miembro

Gráfico 1

Distribución de la ayuda presupuestaria

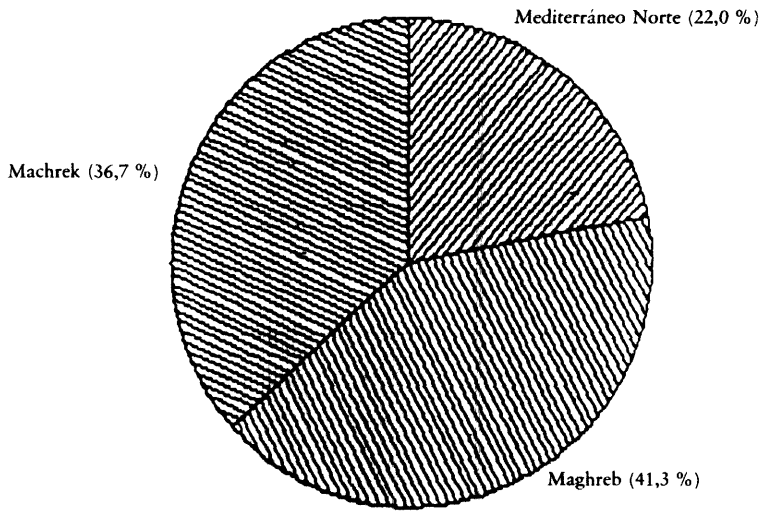


Gráfico 2

Distribución de la ayuda presupuestaria

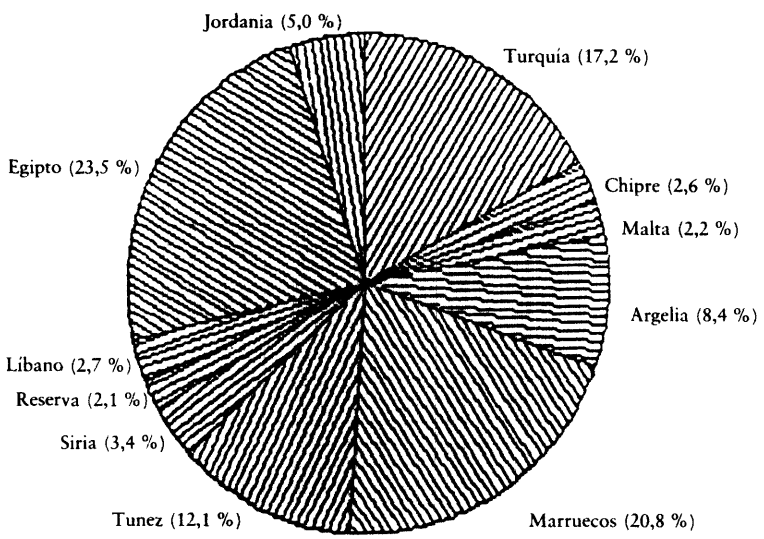


Grafico 3

Distribución de la ayuda presupuestaria

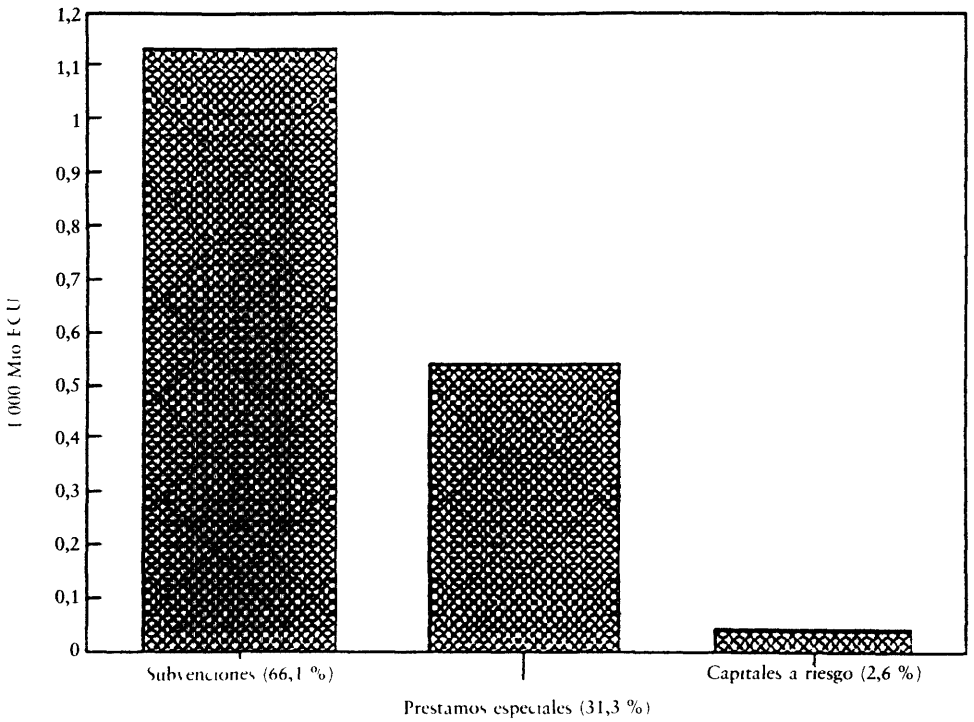


Grafico 4

Utilización de la ayuda — Turquía

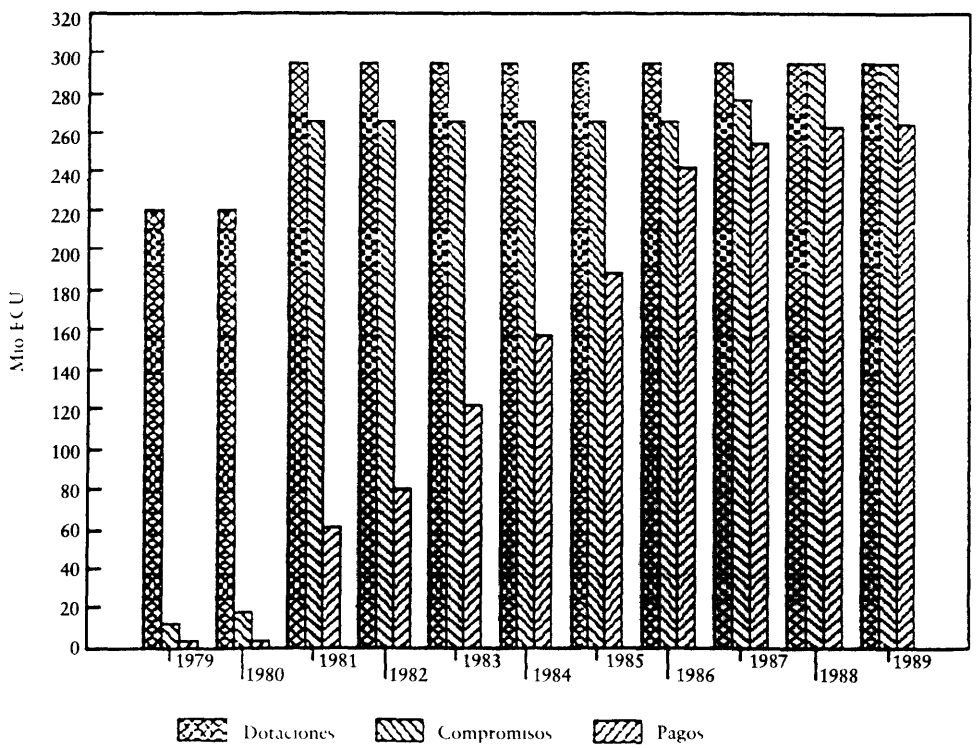


Gráfico 5

Utilización de la ayuda — Chipre

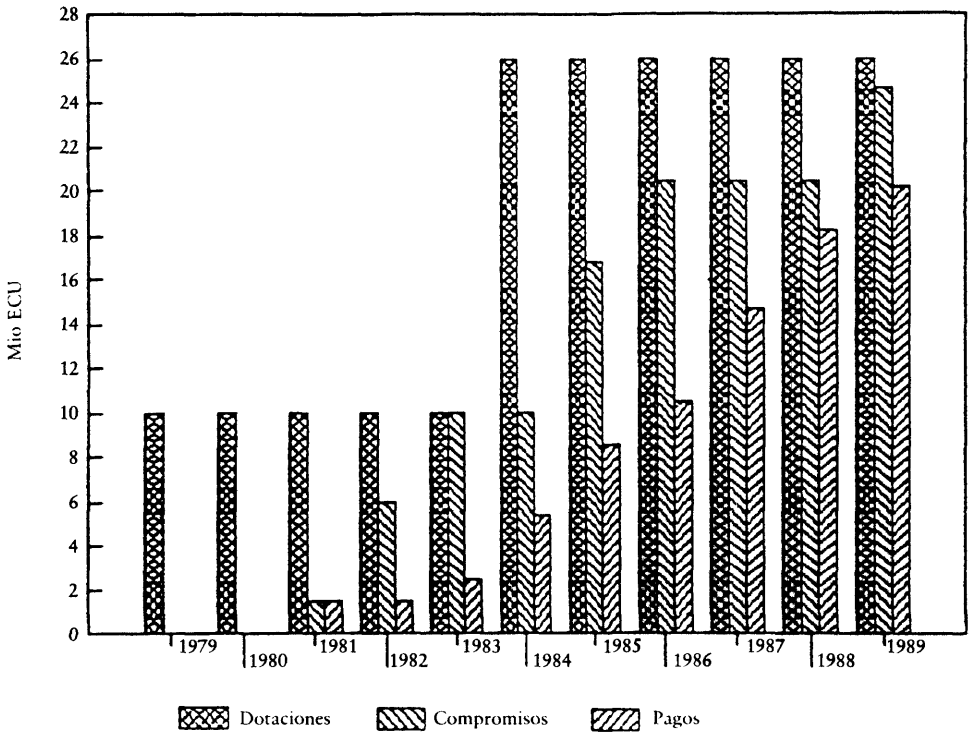


Gráfico 6

Utilización de la ayuda — Malta

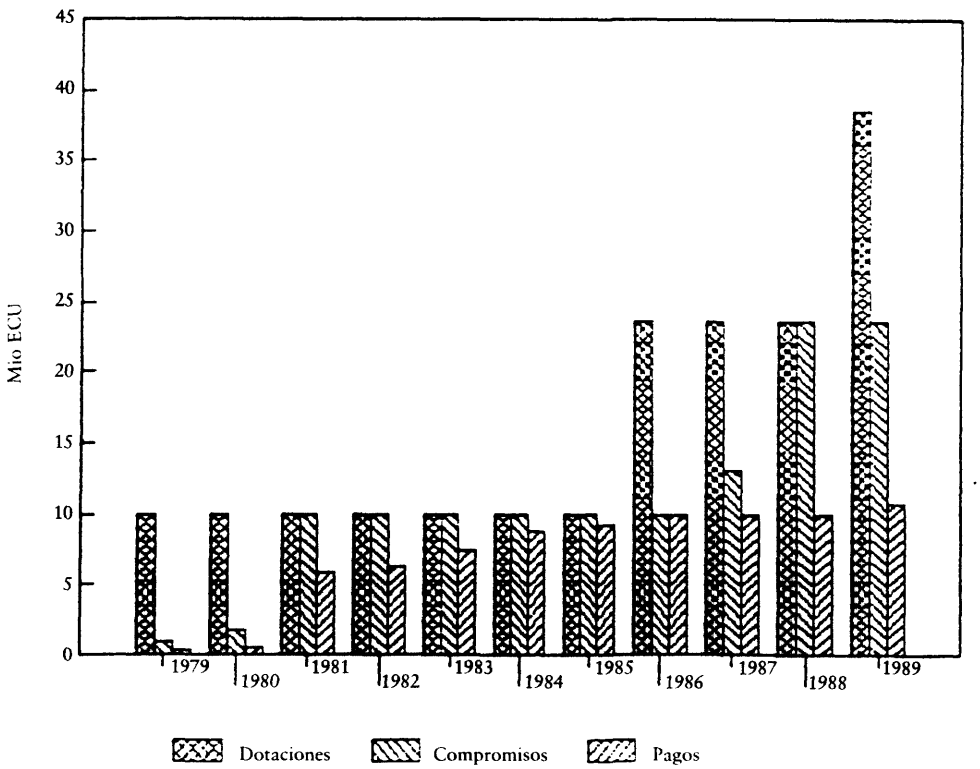


Gráfico 7

Utilización de la ayuda — Mediterráneo Norte

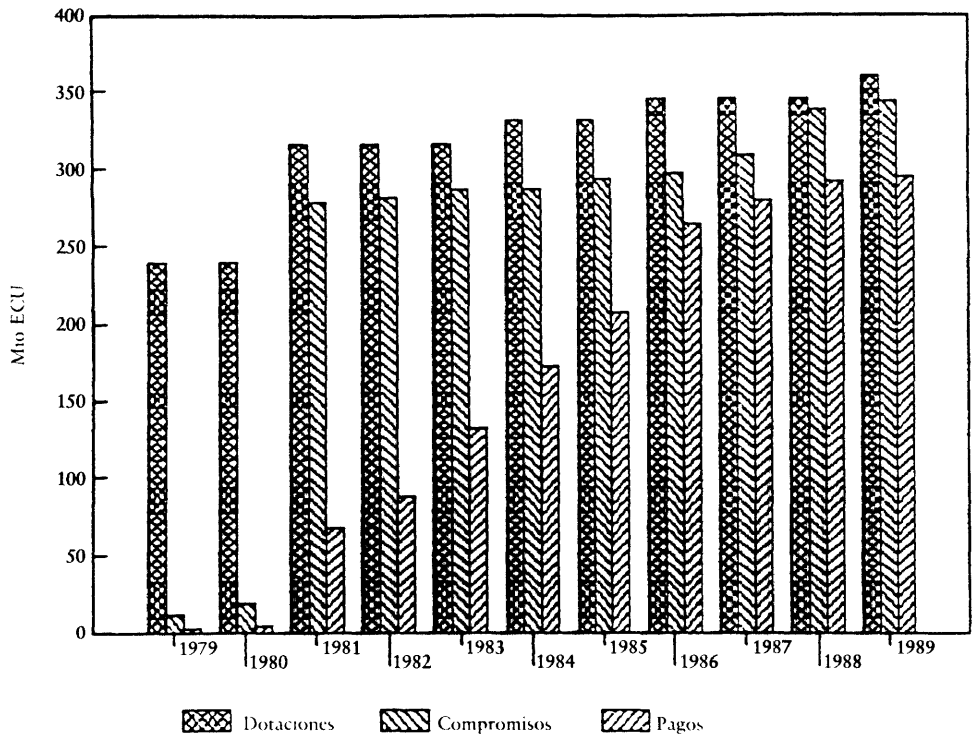


Gráfico 8

Utilización de la ayuda — Argelia

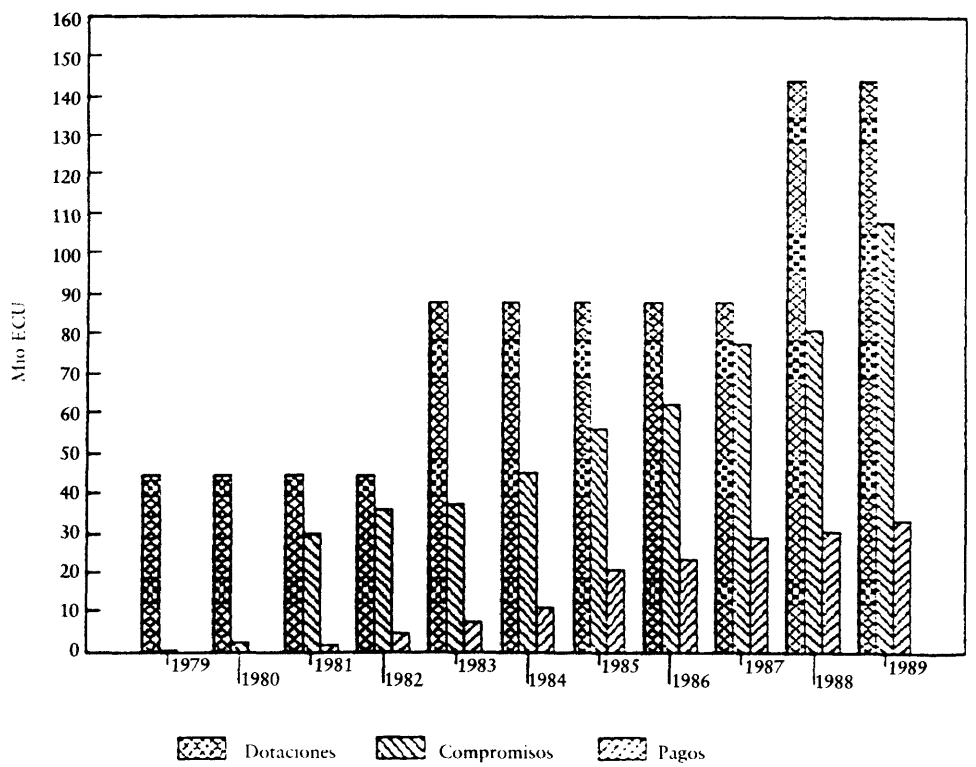


Gráfico 9

Utilización de la ayuda — Marruecos

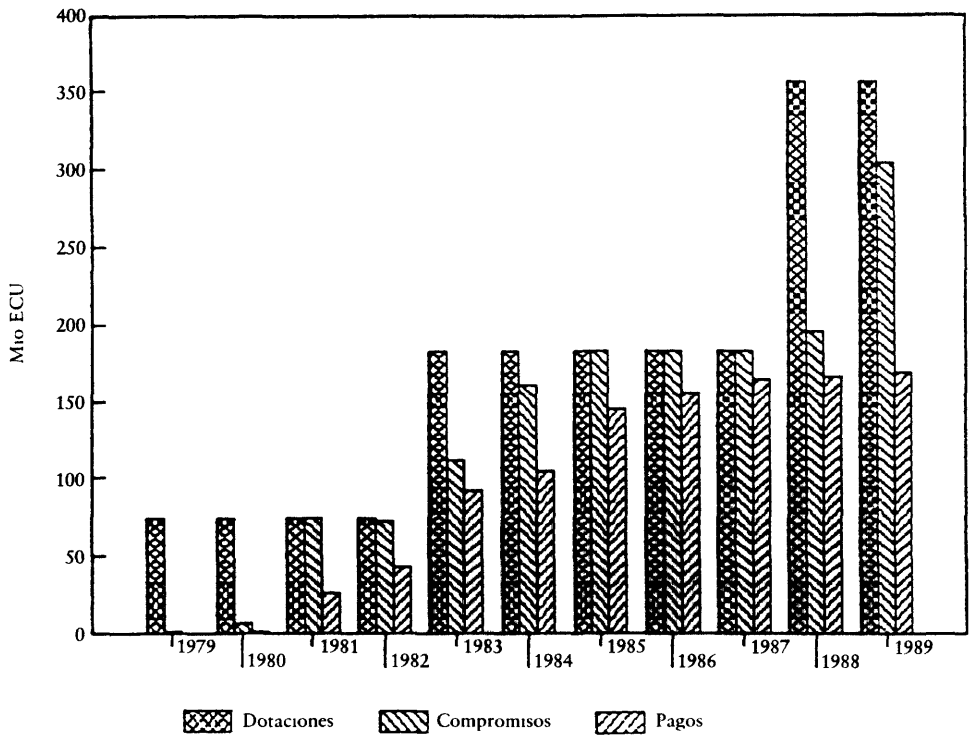


Gráfico 10

Utilización de la ayuda — Túnez

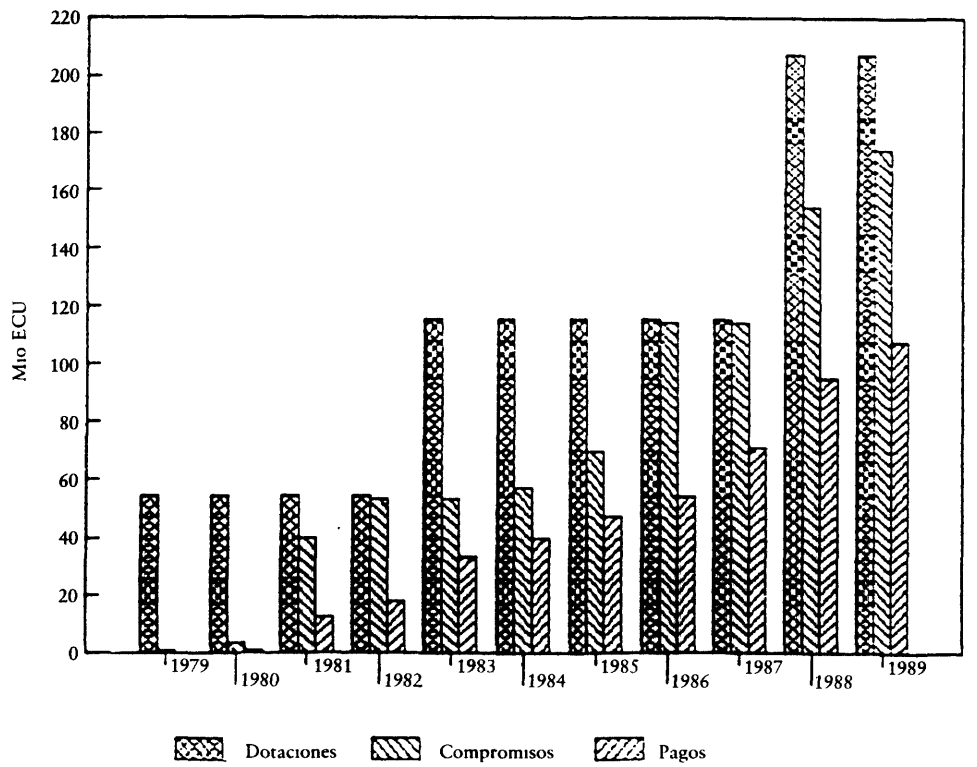


Gráfico 11

Utilización de la ayuda — Maghreb

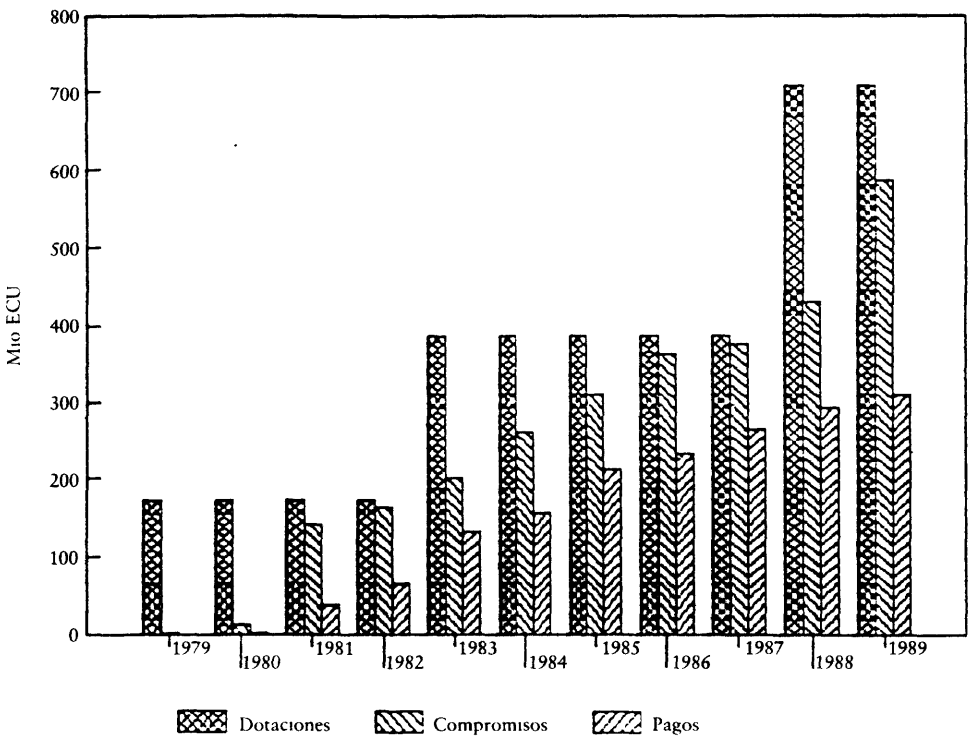


Gráfico 12

Utilización de la ayuda — Egipto

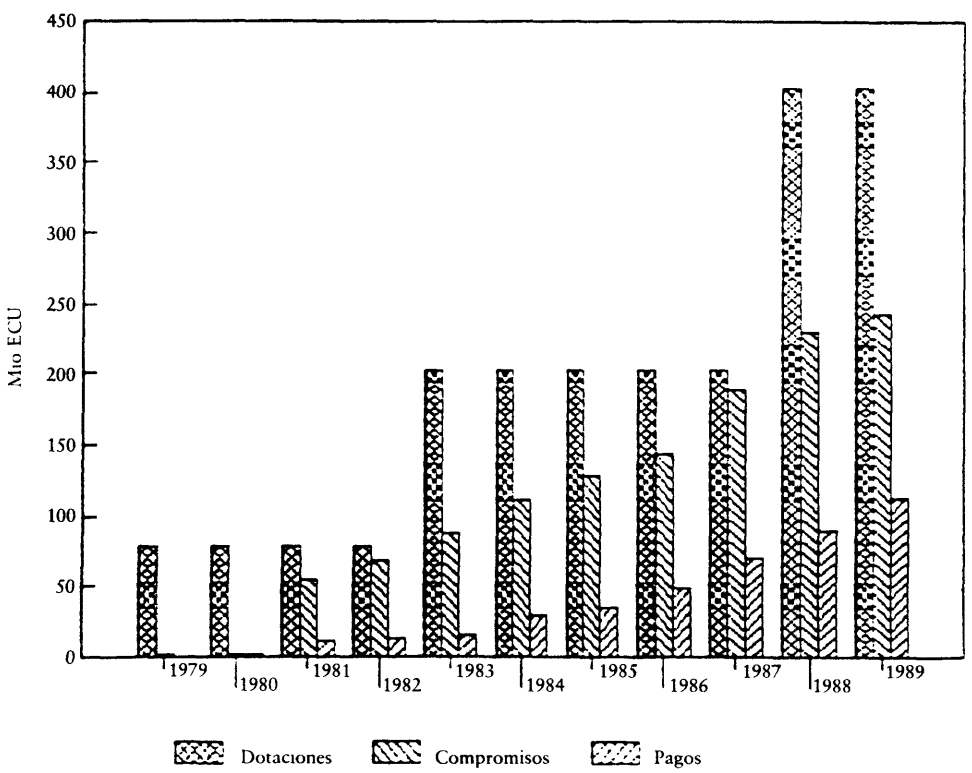


Gráfico 13

Utilización de la ayuda — Jordania

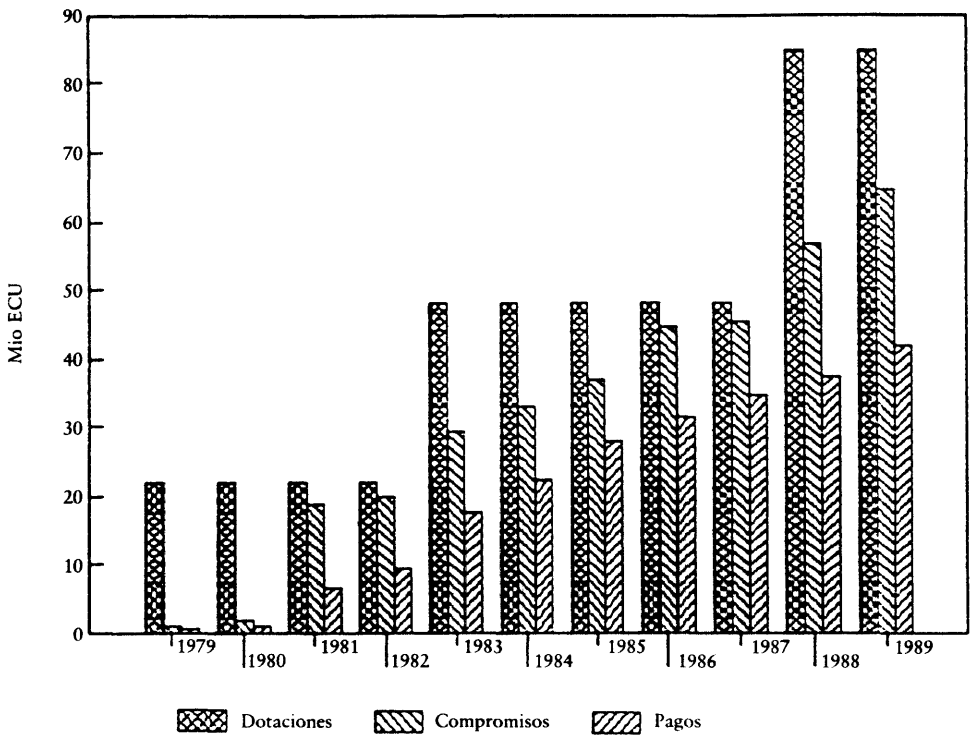


Gráfico 14

Utilización de la ayuda — Líbano

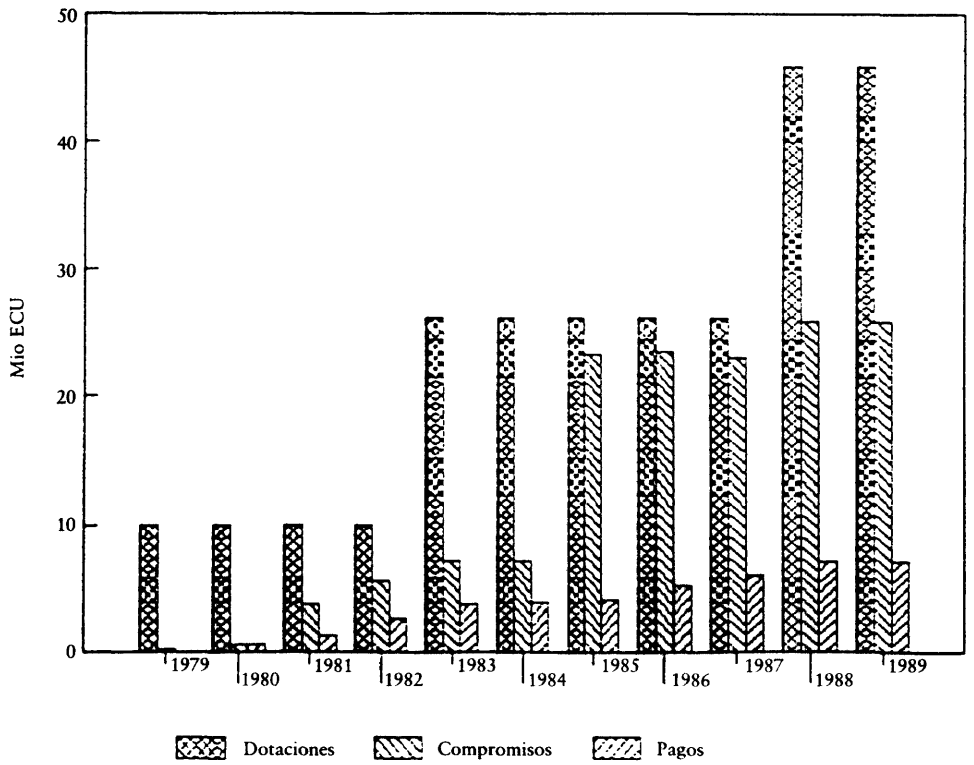


Gráfico 15

Utilización de la ayuda — Siria

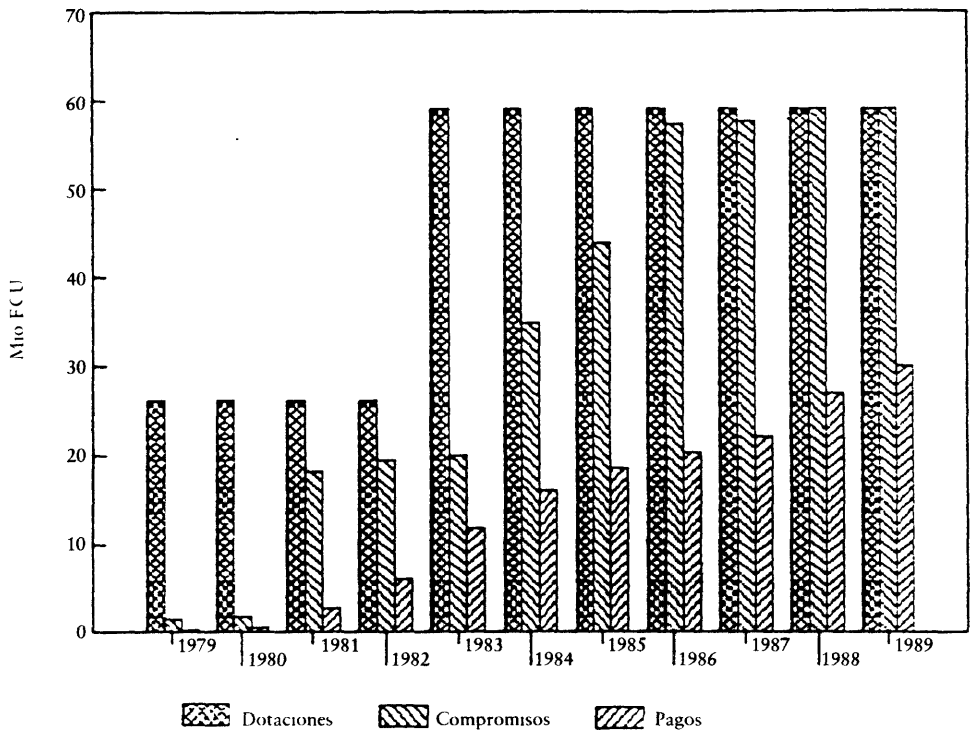


Grafico 16

Utilización de la ayuda — Machrek

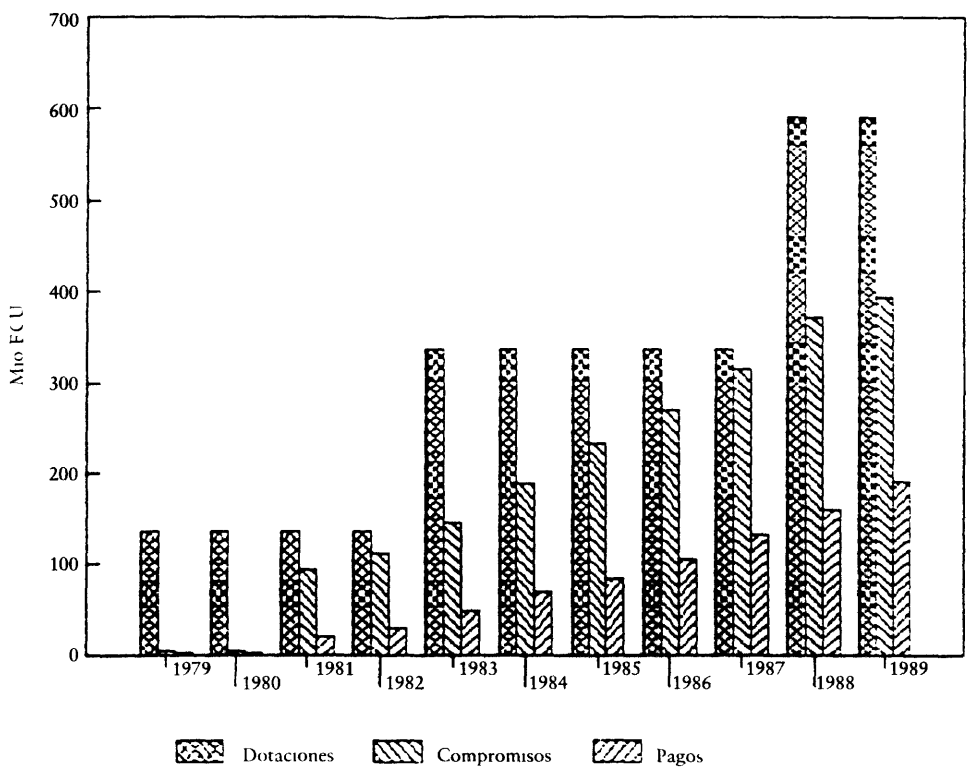


Gráfico 17

Utilización de la ayuda — Mediterráneo Sur

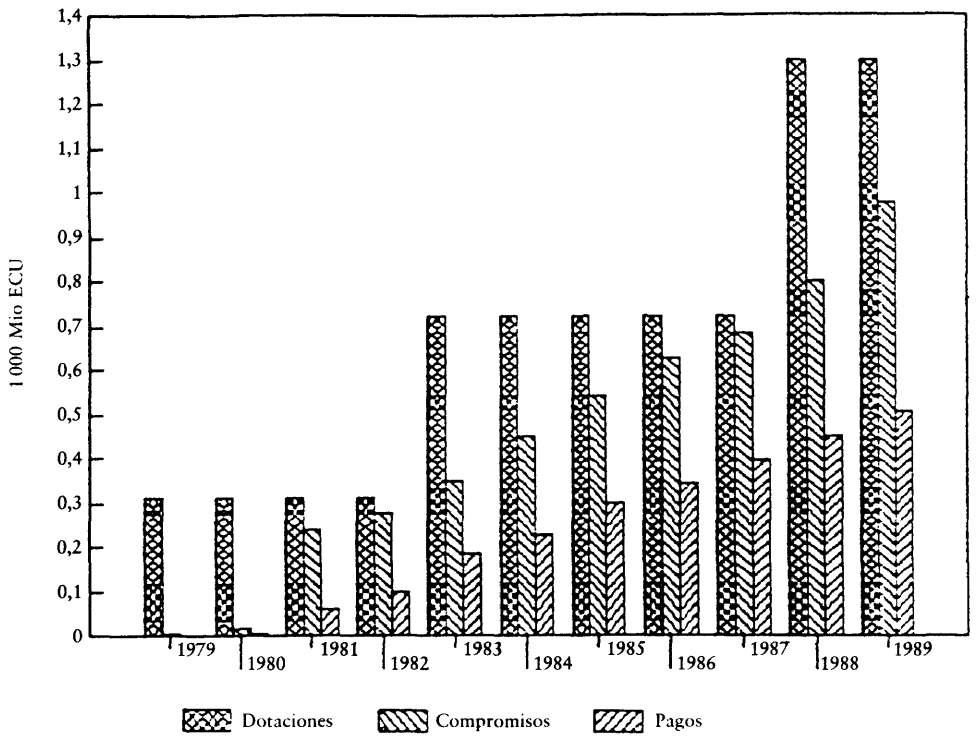
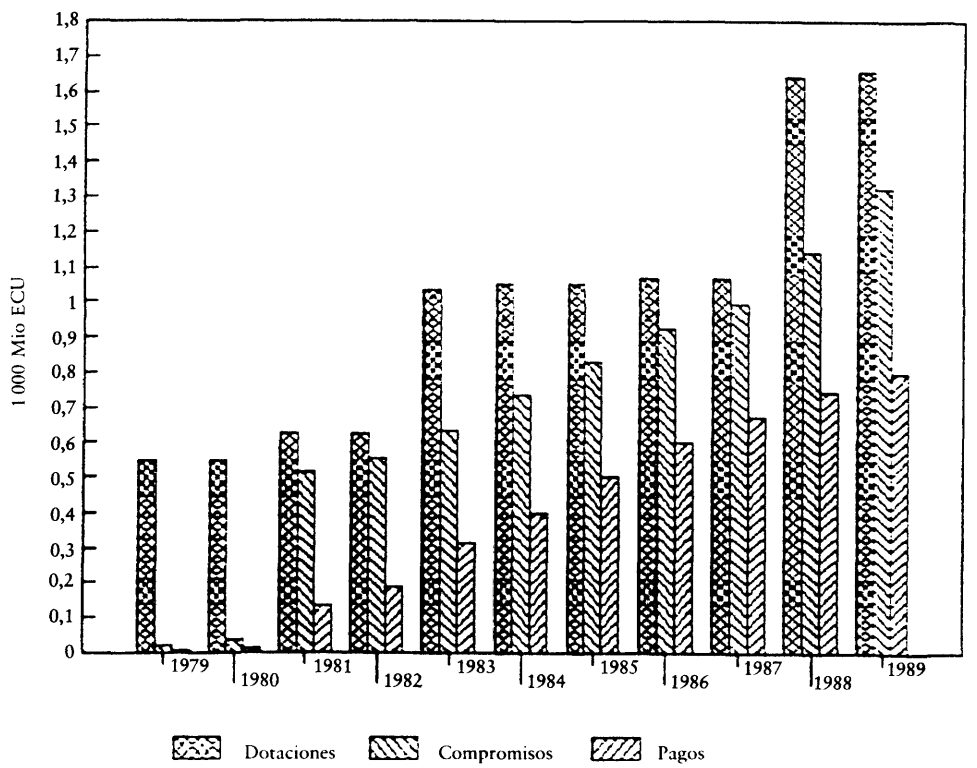


Gráfico 18

Utilización de la ayuda — Mediterráneo



ANEXO 1

Disposiciones jurídicas que regulan los programas de cooperación con los países terceros mediterráneos

Estado	Protocolo		Período de aplicación	Duración de aplicación	Decisión o Reglamento del Consejo		
	Nº	Fecha de firma			Nº	Fecha	Publicación en el DO
TURQUÍA	3	12.05.77	1979-31.10.1981	2 años 10 meses	79/281	5.03.79	L 67 de 17.03.79
	(1)	(2)	1.07.1980-30.06.1982	2 años	2/80 (3)	19.09.80	no publicado
CHIPRE	1	15.09.77	1.01.1979-31.12.1983	5 años	2760/78	23.11.78	L 332 de 29.11.78
	2	20.12.83	1.05.1984-31.12.1988	4 años 8 meses	787/84	26.03.84	L 85 de 28.03.84
	3	30.11.89	1.06.1990-31.12.1993	3 años 7 meses	90/153	26.02.90	L 82 de 29.03.90
MALTA	1	4.03.76	1.11.1978-31.10.1983	5 años	939/76	23.04.76	L 111 de 28.04.76
	2	4.12.85	1.10.1986-31.10.1988	2 años 1 mes	2458/86	7.07.86	L 216 de 5.08.86
	3	20.03.89	1.08.1989-31.10.1993	4 años 3 meses	89/378	12.06.89	L 180 de 27.06.89
ARGELIA	1	26.04.76	1.11.1978-31.10.1981	3 años	2210/78	26.09.78	L 263 de 27.09.78
	2	28.10.82	1.01.1983-31.10.1986	3 años 10 meses	3177/82	22.11.82	L 337 de 29.11.82
	3	26.10.87	1.03.1988-31.10.1991	3 años 8 meses	88/30	21.12.87	L 22 de 27.01.88
MARRUECOS	1	27.04.76	1.11.1978-31.10.1981	3 años	2211/78	26.09.78	L 264 de 27.09.78
	2	10.06.82	1.01.1983-31.10.1986	3 años 10 meses	3181/82	22.11.82	L 337 de 29.11.82
	3	26.05.88	1.11.1988-31.10.1991	3 años	88/453	30.06.88	L 224 de 13.08.88
TÚNEZ	1	25.04.76	1.11.1978-31.10.1981	3 años	2212/78	26.09.78	L 265 de 27.09.78
	2	28.10.82	1.06.1983-31.10.1986	3 años 5 meses	3183/82	22.11.82	L 337 de 29.11.82
	3	26.10.87	1.05.1988-31.10.1991	3 años 6 meses	88/34	21.12.87	L 22 de 27.01.88
EGIPTO	1	18.01.77	1.11.1978-31.10.1981	3 años	2213/78	26.09.78	L 266 de 27.09.78
	2	25.05.82	1.01.1983-31.10.1986	3 años 10 meses	3178/82	22.11.82	L 337 de 29.11.82
	3	26.10.87	1.08.1988-31.10.1991	3 años 3 meses	88/31	21.12.87	L 22 de 27.01.88
JORDANIA	1	18.01.77	1.11.1978-31.10.1981	3 años	2215/78	26.09.78	L 268 de 27.09.78
	2	10.06.82	1.01.1983-31.10.1986	3 años 10 meses	3179/82	22.11.82	L 337 de 29.11.82
	3	26.10.87	1.02.1988-31.10.1991	3 años 9 meses	88/32	21.12.87	L 22 de 27.01.88
LÍBANO	1	3.05.77	1.11.1978-31.10.1981	3 años	2214/78	26.09.78	L 267 de 27.09.78
	2	17.06.82	1.03.1983-31.10.1986	3 años 9 meses	3180/82	22.11.82	L 337 de 29.11.82
	3	2.12.87	1.03.1988-31.10.1991	3 años 8 meses	88/33	21.12.87	L 22 de 27.01.88
SIRIA	1	18.01.77	1.11.1978-31.10.1981	3 años	2216/78	26.09.78	L 269 de 27.09.78
	2	10.06.82	1.02.1983-31.10.1986	3 años 9 meses	3182/82	22.11.82	L 337 de 29.11.82

(1) Ayuda especial.
(2) No aplicable.
(3) Decisión del Consejo de Asociación CEE-Turquía.

ANEXO 2

El marco de la cooperación financiera y técnica

Los protocolos financieros firmados

1. Los acuerdos de cooperación y los Protocolos concluidos entre el Consejo y los países beneficiarios se basan en el artículo 238 del Tratado CEE. Las referencias de las disposiciones jurídicas que rigen los programas de cooperación con los diez países en cuestión se recogen en el ***anexo 1***. A finales de 1990 se habían firmado tres series de protocolos (véase ***anexo 1***):

a) con los países del Maghreb y del Machrek en 1976/1977, 1982 y 1987/88;

b) con Chipre en 1977, 1983 y 1989;

c) con Malta en 1976, 1985 y 1989;

d) con Turquía en 1963, 1970 y 1977 (1).

El ***cuadro 1*** muestra que el importe global de la ayuda concedida con recursos presupuestarios asciende a 1 714,5 Mio ECU, de los que 708 Mio ECU corresponden a los países del Maghreb, 629 Mio ECU a los del Machrek y 377,5 Mio ECU a Chipre, Malta y Turquía (2). Los ***gráficos 1 y 2*** muestran la distribución de la ayuda con recursos presupuestarios según las zonas geográficas y los países beneficiarios afectados.

Duración de aplicación de los protocolos financieros

2. Los protocolos financieros deben inicialmente cubrir un período de cinco años durante el que pueden comprometerse los fondos puestos a disposición por la Comunidad. De hecho, tal como muestra el ***anexo 1***, si se tiene en cuenta la fecha de entrada en vigor y la fecha de expiración indicada en el protocolo, la duración real de aplicación varía entre dos y cuatro años (salvo en el caso de los primeros protocolos financieros con Chipre y Malta). Sin embargo, al igual que sucede con los Convenios de Lomé, cada uno de los Protocolos prevé que si a la expiración del período de aplicación subsiste un remanente de fondos no comprometidos, éste deberá utilizarse hasta su agotamiento.

Volumen y formas de cooperación financiera y técnica

3. El importe global fijado en los protocolos se utiliza mediante dos instrumentos de financiación claramente diferenciados:

a) por una parte, los préstamos concedidos por el BEI con sus recursos propios;

---

(1) Unicamente el tercer protocolo financiero con Turquía, así como la ayuda especial concedida en 1980, son examinados en el marco del presente informe, ya que los dos primeros protocolos financieros no recurrieron a los fondos presupuestarios de la Comunidad.

(2) Estas cantidades engloban los 75 Mio ECU de ayuda especial concedida en 1980 a Turquía, que no corresponde a un protocolo financiero pero cuyas modalidades de ejecución son similares.

b) por otra parte, las operaciones financieras realizadas con fondos presupuestarios de la Comunidad, que pueden adoptar las diversas formas descritas en el apartado 4.

4. En lo que respecta a la ayuda con recursos presupuestarios, los protocolos emplean los siguientes tipos de operaciones:

a) los préstamos con condiciones especiales (duración de 40 años, plazo de carencia de diez años, tipo de interés del 1%), que permiten financiar acciones de desarrollo de escasa rentabilidad. Esta fórmula se ha abandonado en los terceros protocolos, con excepción del caso de Turquía;

b) las ayudas no reembolsables, que pueden ser utilizadas de varias formas [1]:

i) las subvenciones propiamente dichas que permiten financiar acciones de desarrollo sin rentabilidad financiera directa, especialmente las acciones de asesoramiento técnico;

ii) las bonificaciones de intereses, que permiten al BEI, al que se pagan, bajar los tipos de los préstamos que concede con sus recursos propios. En los primeros protocolos el tipo de esta bonificación fue uniforme, del 2% ; en los siguientes este tipo varía según los países, algunos de los cuales prefieren incluso renunciar a la bonificación de intereses para utilizar la totalidad de la ayuda no reembolsable en forma de subvenciones (véase ***cuadro***);

Tipos de las bonificaciones de intereses de los préstamos con recursos propios del BEI

País	Protocolos financieros		
	Primeros	Segundos	Terceros
Chipre	2 %	2 %	1,5 %
Malta	2 %	nada	1,5 %
Argelia	2 %	2 %	nada
Marruecos	2 %	2 %	nada
Túnez	2 %	3 %	2 %
Egipto	2 %	3 %	2 %
Jordania	2 %	2 %	2 %
Líbano	2 %	nada	nada
Siria	2 %	3 %	[1]

[1] Al 31 de diciembre de 1989, no se había firmado un tercer protocolo financiero con Siria.

c) las contribuciones a la formación de capitales riesgo. Los primeros y segundos protocolos permiten este tipo de intervenciones, que se deben imputar como préstamos con condiciones especiales, que pueden adoptar en particular la forma de préstamos subordinados, préstamos condicionales o participación en sociedades. Los terceros protocolos, con excepción del de Turquía, reservan una dotación específica para las operaciones de este tipo.

La ayuda global financiada con recursos presupuestarios, de un importe total de 1 714,5 Mio ECU, está constituida por préstamos con condiciones especiales por importe de 536 Mio ECU, ayudas no reembolsables por un total de 1 134 Mio ECU y contribuciones a la formación de capitales riesgo por 44,5 Mio ECU (véase ***cuadro 1*** y ***gráfico 3***).

5. Con excepción de algunas limitaciones previstas en los primeros protocolos, los instrumentos de financiación descritos en los apartados 3 y 4 pueden utilizarse conjuntamente para financiar un mismo proyecto de inversiones.

[1] Se exceptúa un tercer protocolo financiero con Turquía, puesto que sólo comporta préstamos con condiciones especiales. Una ayuda no reembolsable, utilizada en forma de subvenciones, fue puesta a disposición de este país en concepto de ayuda especial instituida por la decisión nº 2/80 del Consejo de Asociación CEE-Turquía de 19 de septiembre de1980 (véase ***cuadro 1***).

6. A pesar de que no se trata de un instrumento financiero en sentido estricto, conviene recordar la existencia de una garantía globalizada de la Comunidad, inscrita *pro memoria* del presupuesto general, para los préstamos que el BEI concede con sus recursos propios a un conjunto de países de la cuenca mediterránea, entre ellos los que son objeto del presente informe (1). Esta garantía cubre, en el caso de estos países, el 75% del importe total de los créditos del BEI. La garantía se ha tenido que aplicar varias veces desde 1988 (véase apartado 5.11 del informe).

Objetivos generales y campo de aplicación de la ayuda

7. Los objetivos generales contenidos en los protocolos, orientados hacia el desarrollo económico y social del país beneficiario, están completados por definiciones del campo de aplicación de la ayuda.

8. Los primeros y segundos protocolos con los países del Maghreb y del Machrek, así como los de Chipre y Malta, disponen en líneas generales que las ayudas de la Comunidad deberán utilizarse para participar en la financiación:

a) de proyectos de inversiones en los sectores de la producción y la infraestructura económica, destinados principalmente a diversificar la estructura económica de los países en cuestión y, en especial, a favorecer su industrialización y la modernización de su sector agrícola;

b) de la cooperación técnica preparatoria o complementaria de los proyectos de inversión, así como de acciones de cooperación técnica en el sector de la formación.

9. Los terceros protocolos con los países del Maghreb y del Machrek dan prioridad a la financiación de proyectos o acciones de cooperación que tengan por objeto:

a) el desarrollo y la diversificación de la producción agrícola destinada a reducir la dependencia alimentaria de estos países, así como la diversificación de las producciones y de las exportaciones agrícolas;

b) el desarrollo de la cooperación en los sectores de la industria, la formación e investigación, la tecnología, el comercio y otros servicios;

c) la cooperación regional y multilateral.

10. Los terceros protocolos con Malta y con Chipre limitan el campo de aplicación de la ayuda a las acciones mencionadas en el apartado 9b). El conjunto de estos terceros protocolos, a diferencia de los precedentes, precisan para cada uno de los grandes sectores afectados la naturaleza de los proyectos y acciones que pueden ser financiados prioritariamente.

11. La ayuda financiera concedida en el marco del tercer protocolo con Turquía está destinada a reforzar las relaciones comerciales y económicas entre las partes. Son susceptibles de financiación los proyectos de inversiones que contribuyan al crecimiento de la productividad de la economía turca y tengan por finalidad, en especial, dotar a Turquía de una agricultura de rendimiento más elevado, así como de empresas industriales o de servicios modernas y racionalmente explotadas.

12. La Decisión nº 1/80 del Consejo de Asociación CEE-Turquía, de 19 de septiembre de 1980, cuyo objetivo es reactivar el acuerdo de asociación, permite la financiación de proyectos de inversión, especialmente en los sectores industrial, energético, agrícola y de formación, así como las acciones de cooperación técnica preparatoria o complementaria de dichos proyectos. La ayuda especial concedida por decisión nº 2/80 de dicho Consejo de Asociación CEE-Turquía se sitúa concretamente en este marco.

---

(1) Una decisión del Consejo de 8 de marzo de 1977 fue el origen de un contrato de fianza firmado por la Comunidad, representada por la Comisión, y el BEI en 1978, con ocasión de los primeros protocolos financieros. Para cada nuevo protocolo financiero se extiende un acta que delimita el alcance de dicho contrato de fianza.

Dispositivo de puesta en práctica

Base presupuestaria

13. La estructura de imputación de los créditos de compromiso y de pago necesarios para la financiación de la cooperación financiera y técnica con estos países ha estado definida hasta final de 1990 por el capítulo 96 del título B9 del Presupuesto General. Los créditos correspondientes a la cooperación con Turquía, Chipre y Malta figuran en artículos distintos, mientras que los que se refieren a los protocolos con los países del Maghreb y del Machrek, designados mediante la expresión « países mediterráneos del sur », están agrupados desde 1987 en un mismo artículo (965) dotado de dos partidas, una (9650) para los primeros y segundos y otra (9651) para los terceros protocolos. Diversas subpartidas de ejecución ofrecen a la Comisión la posibilidad de seguir las operaciones presupuestarias por país y protocolo.

Disposiciones de aplicación de los protocolos financieros

14. Los procedimientos y responsabilidades correspondientes a la fijación de los objetivos específicos del programa de cooperación, la tramitación de los proyectos y la ejecución, gestión y mantenimiento de las realizaciones que han sido objeto de una financiación figuran en los propios protocolos. Estos fijan además las modalidades de participación en las adjudicaciones, licitaciones y contratos financiados, y fijan asimismo el régimen fiscal aplicable a estos últimos.

15. Los protocolos no hacen referencia a los procedimientos internos que la Comunidad utiliza para la decisión y gestión de la ayuda, en particular, los relacionados con el reparto de competencias entre el BEI y la Comisión [1], así como sobre los sistemas de orientación, examen y aprobación de las ayudas. Estas normas de gestión han de fijarse en un reglamento de aplicación.

16. La Comisión presentó al Consejo, en marzo de 1977 y febrero y marzo de 1978, propuestas de reglamento sobre la aplicación de las disposiciones de los primeros protocolos. El proceso se vió bloqueado por divergencias sobre las respectivas competencias de la Comisión y los comités de representantes de los gobiernos de los Estados miembros.

17. En diciembre de 1978 se instauró un procedimiento *ad hoc* que se aplicó hasta la entrada en vigor, el 1 de enero de 1987, del Reglamento (CEE) nº 3973/86 del Consejo [2], que contiene las disposiciones de aplicación de los protocolos con los países del Maghreb y del Machrek, Chipre y Malta. La Comisión, a raíz de una decisión adoptada el 22 de enero de 1986 [3], aplica, por analogía, desde dicha fecha este reglamento a los proyectos financiados en Turquía.

Programación

18. La Comisión y el BEI realizan conjuntamente misiones de programación en cada país beneficiario para identificar y seleccionar los proyectos que pueden ser objeto de una eventual financiación. Estas misiones dan lugar a informes que precisan, en especial, los importes de la ayuda reservados a cada sector económico, así como el tipo de financiación propuesto. Estos informes se presentan al grupo « Mediterráneo » del Consejo, que procede a un intercambio de puntos de vista cuyo objetivo, en especial, es examinar las orientaciones sectoriales de la cooperación prevista.

---

(1) Esto no se aplica a los terceros protocolos financieros con los países del Maghreb y del Machrek, ni con los de Malta y Chipre, que contienen disposiciones a este efecto.
(2) DO nº L 370 de 30. 12. 1986, p. 5.
(3) Acta COM(86) PV 811 de 24 de enero de 1986.

Reparto de competencias para la gestión de la ayuda

Las acciones confiadas al BEI

19. Una parte importante de las operaciones financiadas con los recursos presupuestarios es gestionada por el BEI. El 21 de noviembre de 1978, sobre la base de la propuesta de reglamento de aplicación mencionado en el apartado 16, la Comisión concluyó con el BEI dos convenios (uno para los países del Maghreb y del Machrek y otro para cinco países, entre ellos Turquía, Chipre y Malta), confiando a éste último la gestión de las siguientes operaciones en los países afectados:

a) las bonificaciones de intereses correspondientes a los préstamos concedidos por el BEI con sus recursos propios;

b) las operaciones de capitales riesgo;

c) los préstamos en condiciones especiales en los sectores industrial, energético, minero, turístico y de infraestructura económica en los países del Maghreb y del Machrek, y todos los préstamos con condiciones especiales para los otros países (mandato amplio);

d) los préstamos con condiciones especiales gestionados por la Comisión (mandato restringido);

20. El BEI y la Comisión acordaron, mediante un intercambio de cartas de fechas respectivas 22 de diciembre de 1982 y 6 de enero de 1983, ampliar este convenio a la puesta en práctica de los segundos protocolos con los países del Maghreb y del Machrek.

21. El 16 de junio de 1987 se firmó otro convenio del mismo tipo, referente esta vez al Reglamento (CEE) nº 3973/86, por el que el BEI recibía el mandato general de gestionar:

a) las bonificaciones de intereses de los préstamos concedidos por el BEI con sus recursos propios;

b) las operaciones de capitales a riesgo,

en el marco de los terceros protocolos, no firmados aún en dicha fecha (véase ***anexo 1***), con los países del Maghreb y del Machrek.

22. El BEI y la Comisión acordaron, mediante un intercambio de cartas en noviembre de 1989, ampliar este convenio a los protocolos firmados posteriormente con Chipre y Malta.

23. En virtud del mandato amplio la Comunidad confía al BEI:

a) la preparación, negociación y firma del contrato de préstamo en nombre de la Comunidad;

b) la constitución de garantías y privilegios en favor de la Comunidad;

c) el pago del préstamo;

d) el cobro de los intereses y recibir el reembolso del capital.

24. En virtud del mandato restringido la Comunidad encarga al BEI:

a) colaborar en la preparación del proyecto del contrato de préstamo que se debe concluir entre la Comisión y el prestatario;

b) elaborar los documentos que indiquen las modalidades de seguimiento de los intereses y del reembolso del capital;

c) constituir las garantías y privilegios en favor de la Comunidad;

d) cobrar los intereses y recibir el reembolso del capital.

Las acciones gestionadas por la Comisión

25. La Comisión sigue siendo responsable directa de la gestión:

a) de las subvenciones;

b) de los préstamos con condiciones especiales destinados a financiar en los países del Maghreb y del Machrek proyectos en los sectores distintos de los mencionados en el apartado 19 c).

Procedimientos de decisión de financiación

26. Antes de la aprobación del Reglamento (CEE) nº 3973/86 del Consejo (véase apartado 17), y según el procedimiento *ad hoc*, el Consejo aprobó los proyectos que habían obtenido el dictamen favorable unánime de un grupo de trabajo *ad hoc* del Consejo.

27. Tras la aprobación del Reglamento (CEE) nº 3973/86 del Consejo, los procedimientos de decisión son los siguientes:

a) la vía del « comité del artículo 6 » en la Comisión: este comité, que incluye a un representante del BEI, se pronuncia por mayoría cualificada sobre las propuestas de financiación presentadas por la Comisión. La Comisión adopta a continuación las decisiones de financiación;

b) la vía « comité del artículo 9 » en el BEI: este comité, en el que participa un representante de la Comisión, se pronuncia por mayoría cualificada sobre los proyectos de decisiones de financiación elaborados por el BEI en virtud de su mandato general. La Comisión debe también pronunciarse sobre estos proyectos de financiación, salvo en los casos de peticiones de préstamos bonificados (1). El consejo de administración del BEI adopta a continuación las decisiones de financiación según sus propios estatutos.

28. En caso de que estos comités (y/o la Comisión en el caso del comité del artículo 9) no den un dictamen favorable, las disposiciones prevén o autorizan someter la cuestión al Consejo, que se pronuncia por mayoría cualificada.

Convenios y contratos de financiación

Las acciones confiadas al BEI

29. La Comisión compromete los créditos necesarios sobre la base de la decisión del Consejo de Administración del BEI de conceder financiación a un proyecto determinado. El BEI firma a continuación el contrato de préstamo con el prestatario. En el caso de los FED el procedimiento es distinto, siendo la Comisión quien firma el contrato de préstamo.

Las acciones gestionadas por la Comisión

30. La Comisión adopta una decisión de financiación, compromete los créditos y concluye a continuación un convenio de financiación con el gobierno del Estado beneficiario. Si se trata de una financiación en forma de préstamo con condiciones especiales se firma además un contrato de financiación con el prestatario. Si este último no es el propio Estado, se concluye también un contrato de fianza con el gobierno de dicho Estado, que se compromete a cumplir las obligaciones financieras y pecuniarias del prestatario en caso de insolvencia de éste.

(1) El Reglamento (CEE) nº 3973/86 no menciona un eventual dictamen de la Comisión sobre una petición de préstamo bonificado.

Medios administrativos utilizados

Los medios de la Comisión

31. La Comisión, en su calidad de ordenador de pagos principal, ejecuta las decisiones de financiación y es responsable de la gestión de los recursos. Varios servicios de la Comisión intervienen en esta tarea. Según los actos de gestión de que se trate (selección de los proyectos, preparación de las decisiones y de los convenios de financiación, dictámenes técnicos, seguimiento de las realizaciones, control interno y pago de sumas adeudadas), los circuitos administrativos varían y hacen intervenir los servicios geográficos de la Dirección General de Relaciones Exteriores (DG I), los servicios técnicos y los servicios financieros de la Dirección General de Desarrollo (DG VIII), la Intervención (DG XX) y los servicios pagadores y contables de la Dirección General de Presupuestos (DG XIX).

32. Cuando existe [1], la delegación de la Comisión en el país beneficiario comprueba la buena ejecución financiera y técnica de los proyectos. Se encarga, en especial, de participar en la preparación y convocatoria de las licitaciones y en el examen de las ofertas; pone su visado en las órdenes de pago emitidas por el ordenador de pagos nacional (véase apartado 33) y transmitidas a la Comisión para su regularización.

Los medios de los Estados beneficiarios

33. El gobierno del Estado beneficiario está representado por un ordenador de pagos nacional, responsable de la ejecución del proyecto. Como tal, convoca las licitaciones, recibe las ofertas, preside el examen de éstas y anuncia oficialmente el resultado de las licitaciones; manifiesta su conformidad con los contratos concluidos por el responsable de la ejecución del proyecto y los notifica a la Comisión; en el marco de los compromisos de créditos realizados por la Comisión, liquida y ordena los gastos. El ordenador de pagos nacional puede delegar total o parcialmente sus responsabilidades en un organismo nacional, en general el que se encarga directamente de la ejecución del proyecto.

34. El pagador delegado se encarga de la ejecución de los pagos ordenados en la moneda del Estado beneficiario. Se trata de un establecimiento financiero elegido de común acuerdo entre la Comisión y el gobierno de dicho Estado, en general el banco central.

35. El pagador delegado lleva en sus libros una cuenta, expresada en la moneda de uno de los Estados miembros, que es alimentada por la Comisión según las necesidades de tesorería. Un convenio firmado entre la Comisión y el pagador delegado concreta las normas de funcionamiento de dicha cuenta, así como la naturaleza de las responsabilidades confiadas al pagador delegado.

---

[1] En 1991 está prevista la apertura de una delegación en Chipre y Malta.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1. INTRODUCCIÓN

1.2. La intención es aprovechar las observaciones del Tribunal tanto en la preparación de los nuevos protocolos como en la evaluación de las acciones de cooperación con los países mediterráneos en ellos previstas en el marco de la ejecución de la política mediterránea renovada.

3. EL SISTEMA DE PROTOCOLOS

Consecuencias

3.6 – 3.7. La Comisión es consciente de los problemas del pasado, pero llama la atención del Tribunal acerca de que, por lo que se refiere a la cuarta generación de protocolos financieros, las medidas preparatorias se han adoptado a tiempo. La Comisión, en efecto, presentó los textos de base relativos a la cooperación financiera y técnica a comienzos del año 1991.

Gestión presupuestaria

Distribución temporal de los compromisos

3.8 – 3.12. El objetivo de la distribución regular de los compromisos responde al deseo de facilitar la gestión presupuestaria. La fórmula utilizada en los protocolos financieros es lo suficientemente flexible como para que dicho objetivo no sea excesivamente imperativo y tenga en cuenta la realidad. En estas condiciones, el mantenimiento en futuros protocolos de la disposición en cuestión no deberia plantear problemas. No obstante, los servicios de la Comisión están dispuestos a prestar toda la atención que sea necesaria a la mejor planificación de los compromisos.

Utilización del remanente

3.13 – 3.15. La aplicación de disposiciones más apremiantes podría plantear problemas delicados, habida cuenta de la existencia de factores de orden político e institucional en los países beneficiarios, que pueden obstaculizar la utilización dentro de los plazos previstos de todos los fondos consignados en los protocolos financieros.

Esta cuestión, por otro lado, se complica por el hecho de que, si bien al finalizar el plazo de los protocolos financieros las cantidades no compometidas están claramente definidas, no ocurre lo mismo con los eventuales remanentes que resulten de la ejecución de los proyectos financiados.

Debería buscarse la solución en el marco de una cooperación con el correspondiente socio y durante el plazo de aplicación del protocolo financiero, con objeto de que la utilización total de los remanentes tenga lugar dentro de un calendario razonable.

En cualquier caso, la Comisión acaba de proponer a los ordenadores nacionales:

— la prórroga de todos los créditos no afectados de los protocolos precedentes a los cuartos protocolos financieros, en el marco de una programación común para todos los fondos que deban comprometerse;

— el cierre de los proyectos de los segundos protocolos financieros en la medida de lo posible.

Atribución de la ayuda no reembolsable

3.16 – 3.18. La Comisión examinará la aplicación a la cooperación financiera de modalidades que permitan una utilización más transparente de los recursos presupuestarios.

Consecuencias para la ejecución

3.19 – 3.20. Véase la respuesta en los apartados 3.13-3.15.

Reglamento financiero de aplicación

3.21 – 3.22 Las observaciones del Tribunal son pertinentes. Hay que señalar que la Comisión sometió al Consejo a fines del mes de mayo de 1991 una propuesta de reglamento relativa a la aplicación de los protocolos financieros. Gracias a dicho reglamento quedarán cubiertos, precisamente, los cuartos protocolos financieros.

Consideraciones sobre el sistema de protocolos

3.23 – 3.31 Si bien el sistema de protocolos presenta algunos inconvenientes, entre sus méritos figura uno, que es esencial, el de hacer posible una cooperación de carácter plurianual y adaptada a las circunstancias específicas de los respectivos países. La Comisión considera — y ello en el marco de su esfuerzo permanente por evaluar los sistemas y procedimientos actualmente vigentes — que el sistema de protocolos podría reforzarse y mejorarse. La Comisión no dejará, a la hora de preparar nuevos protocolos, de tener en cuenta las diferentes sugerencias formuladas por el Tribunal.

A nivel más general, en el marco de una reflexión sobre la política de cooperación que debe emprender ante la perspectiva del mercado interior, la Comisión no dejará de examinar la conveniencia de mantener el sistema actual, o por el contrario, de modificarlo.

4. LOS SISTEMAS DE GESTIÓN

Los sistemas contables

Seguimiento de la ejecución de los protocolos

4.2 – 4.5. La implantanción del sistema SINCOM, así como las mejoras de la contabilidad auxiliar (FINPICS) en curso, deberían hacer posible en el futuro un seguimiento financiero más estrecho de los proyectos y sus componentes.

La Comisión procurará que la ejecución financiera de un protocolo pueda ser objeto de un seguimiento pormenorizado y constantemente actualizado.

Seguimiento financiero de los proyectos

4.6 – 4.11. La Comisión comparte en gran medida las observaciones del Tribunal. La Comisión estudia en la actualidad la mejora de los procedimientos y del sistema de contabilidad. Retiene la atención de la Comisión la observación del Tribunal de que debe otorgarse prioridad a la aplicación del sistema armonizado de control de los compromisos « primarios » y « secundarios ». La Comisión desearía en este contexto recordar los apartados 2 del artículo 106 y 3 del 109 del Reglamento Financiero relativos, respectivamente, a los « compromisos correspondientes a los convenios de financiación » y a los « compromisos individuales ». Estos tipos de compromisos, que en gran medida corresponden a los compromisos « primarios » y « secundarios », se irán progresivamente incluyendo en la contabilidad de los proyectos en cuestión.

Acciones encomendadas al BEI

Base jurídica de los mandatos

4.13 – 4.14. La Comisión comparte las observaciones del Tribunal sobre las disposiciones controvertidas del Reglamento nº 3973/86 respecto del BEI; en efecto, después de una profunda reflexión en la materia y una reconsideración global, el nuevo reglamento financiero aplicable, actualmente en proyecto, recoge la exclusiva responsabilidad de la Comisión en materia de ejecución del presupuesto. La Comisión desea, por consiguiente, poner de manifiesto que, aunque en el pasado la aplicación del Reglamento 3973/86 representaba la ley vigente, fielmente ejecutada por la Comisión, la modificación prevista del referido reglamento hará posible reanudar el respeto de la ortodoxia presupuestaria. La situación descrita por el Tribunal ya no se volverá a reproducir, por consiguiente, en el futuro.

La Comisión desea hacer hincapié en que no se cuestiona el principio de confiar al BEI la gestión relativa a la ejecución de una acción financiada por la Comunidad, aunque deberán adaptarse las modalidades aplicables a dicho mandato.

Papel de la Comisión

4.15 – 4.23. La naturaleza limitada de las informaciones de que dispone la Comisión sobre las acciones del BEI no se cuestiona, aunque el BEI siempre ha respetado sus obligaciones en este campo cuando se le ha pedido información.

Desde la óptica de la aplicación de la cooperación financiera de la política mediterránea renovada, la Comisión reflexiona sobre las posibilidades de mejorar el conjunto de normas aplicables a sus relaciones con el BEI.

Acciones gestionadas por la Comisión

Sistema de gestión de la ayuda

4.24 – 4.27. La Comisión examina las modalidades de implantación de un sistema armonizado de gestión, común a los servicios centrales y las delegaciones.

Reparto de las responsabilidades

4.28 – 4.29. Los servicios de la Comisión examinan los medios de conseguir un reparto de las diferentes tareas, que sea más transparente y esté mejor adaptado a las necesidades de los protocolos financieros.

Instrucciones

4.30 – 4.33. Dentro de los límites de sus recursos, la Comisión hará un esfuerzo por garantizar un seguimiento armonizado y transparente, tanto a nivel central como en las delegaciones.

Programas de trabajo e informes de ejecución

4.34 – 4.38. Aunque la Comisión comparte la opinión del Tribunal de que los compromisos deben ser respetados por los beneficiarios, no deja de ser cierto que, debido a las circunstancias en que se lleva a cabo la ejecución, en una situación muy a menudo delicada y difícil, se necesita una gestión flexible por parte de la Comisión, así como una interpretación de las disposiciones legales del protocolo adaptada a las circunstancias reales del medio en que se lleva a cabo la ejecución de los proyectos.

No obstante, la Comisión no dejará de adoptar — tanto en el momento de planificar su acción como durante la fase de ejecución — todas las medidas oportunas y realistas que sean necesarias para garantizar un respeto de los compromisos por las partes beneficiarias.

Medios de personal

4.40 – 4.41. Las observaciones del Tribunal sobre los medios del personal son correctas. Algunas deficiencias constatadas por el Tribunal son consecuencia directa de esta penuria de efectivos.

5. EJECUCIÓN Y RESULTADOS DE LA COOPERACIÓN FINANCIERA Y TÉCNICA

Concepción de los proyectos

5.20 – 5.36. La Comisión acepta las observaciones formuladas por el Tribunal. Comparte la opinión del Tribunal de que el convenio de financiación debería ser el documento de referencia para la puesta en práctica y la evaluación de los resultados del proyecto.

La Comisión procurará que dicho documento se elabore con el necesario rigor. Conviene señalar que a partir del año 1988 la Comisión fija en los convenios de financiación una fecha de ejecución límite. No obstante, hay que tener en cuenta que la gestión de sus socios es a veces imprevisible, lo que explica que una adaptación del calendario inicial pueda resultar necesaria.

Ejecución de los proyectos

Retrasos

5.37 – 5.38. La Comisión considera que la concepción de los proyectos en los países examinados por el Tribunal debe hacerse sobre la base de un análisis realista de todos los elementos que pueden determinar su ejecución. Sin embargo, ni siquiera el mejor análisis previo a la concepción de un proyecto podrá nunca abarcar todos los obstáculos y todas las dificultades.

Modificación sustancial de los proyectos

5.39 – 5.43. La Comisión acepta las observaciones del Tribunal. Los servicios y delegaciones de la Comisión deberán, en efecto, intensificar el seguimiento de las acciones financiadas.

Asistencia técnica

5.44 – 5.48. La Comisión considera que, en general, la calidad de las prestaciones ofrecidas por la asistencia técnica se considera aceptable, como ocurre con las relaciones entre ésta y la institución local respectiva.

Los compromisos de los beneficiarios

5.49 – 5.53. Las observaciones del Tribunal son pertinentes. Se trata de aspectos fuera del control directo de los servicios y delegaciones de la Comisión, sobre los que ésta únicamente puede ejercer una influencia limitada.

Eficacia de los proyectos

Turquía

5.55. Al tiempo que, por lo demás, acepta las observaciones del Tribunal, la Comisión no comparte su análisis de que, respecto de dos proyectos, se ha ignorado el objetivo de desarrollo. Uno de los objetivos principales de la ayuda especial consistía en financiar operaciones completas

susceptibles de provocar un efecto multiplicador a corto plazo, que contribuiría a la supresión de determinados cuellos de botella de la economía.

Argelia

5.57 – 5.61. Las observaciones del Tribunal son en general correctas. Hasta una fecha reciente las autoridades argelinas habían manifestado poco interés por la cooperación con la Comunidad. En el marco de la nueva política económica, Argelia manifiesta una voluntad de apertura hacia el exterior. Es cierto que determinados programas de formación deberán revisarse, habida cuenta del cambio de la política económica, habiendo ya la Comisión pedido desde ahora el cierre o la modificación de algunos proyectos.

Marruecos

5.62 – 5.69. La falta de seguimiento por la Comisión planteada por el Tribunal se debe en parte a la falta de recursos humanos. Por lo que respecta al proyecto de supresión de chabolas en Salé, habida cuenta del retraso observado en la realización de los trabajos de equipamiento socio-administrativo, la Comisión ha subordinado su respuesta a la petición marroquí de utilizar el remanente para ampliar el proyecto a una evaluación detallada de la acción en curso.

Aunque también se aceptan las observaciones del Tribunal sobre los proyectos de acondicionamiento del Haouz Central y de la presa de Aït Chouarit, hay que señalar que la aportación de la Comunidad al conjunto de estas operaciones es relativamente pequeña, lo que hace difícil el control total por la Comisión.

Egipto

5.77 – 5.85. La mayor parte de las observaciones del Tribunal no suscita ningún comentario. La cooperación con Egipto es, efectivamente, compleja y requiere un seguimiento muy estrecho, habida cuenta de las deficiencias institucionales.

6. CONCLUSIONES

6.2. La Comisión es consciente de que la puesta en práctica de la cooperación financiera y técnica con los países terceros mediterráneos no siempre se realiza sin dificultades. Determinados factores de índole administrativa, institucional o política pueden obstaculizar la utilización de los fondos en los plazos previstos. La Comisión, no obstante, se esfuerza por respetar cada vez más el marco temporal de las acciones financiadas, por ejemplo, fijando a partir de 1988 en los convenios de financiación la duración prevista de cada acción. Si bien no parece oportuno instaurar un mecanismo formal de cierre de los protocolos, ya hemos propuesto a nuestros interlocutores la prórroga de los créditos no asignados de los protocolos precedentes a los protocolos futuros, con objeto de programarlos de manera conjunta.

6.3 – 6.8. La Comisión comparte en gran medida las preocupaciones del Tribunal. Está prevista la mejora de los procedimientos y del sistema de contabilidad.

En cuanto a las acciones confiadas al BEI, la Comisión está reflexionando en el marco de la política mediterránea renovada sobre las posibilidades de mejorar el conjunto de normas aplicables a sus relaciones con el BEI.

La Comisión puede, asimismo, aceptar en gran medida las observaciones del Tribunal sobre el seguimiento de las acciones financiadas; con objeto de mejorar dicho seguimiento está, por otro lado, examinando las modalidades de la puesta en práctica de un sistema de gestión común a las delegaciones y a la sede central. Cabe, no obstante, señalar que la mayoría de las imperfecciones planteadas por el Tribunal se deben en gran medida a la falta de efectivos, tanto en la mayor parte de las delegaciones como en la sede.

Por lo que se refiere a las evaluaciones, están previstas en una declaración al acta del Consejo anexa al Reglamento del Consejo nº 3973/86 de 22 de diciembre de 1986 para todas las acciones que superen los 5 millones de ecus. La Comisión está, por otro lado, de acuerdo con el Tribunal en que el convenio de financiación ha de constituir el instrumento de referencia para la ejecución de las acciones financiadas.

6.9. Las observaciones del Tribunal sobre las deficiencias de las estructuras administrativas, así como de los recursos humanos en los países terceros son globalmente pertinentes. La Comisión se propone precisamente en el marco de la política mediterránea renovada ayudar a los países en cuestión a poner en marcha un proceso de mejora de las instituciones y de los esfuerzos en materia de desarrollo de los recursos humanos. En cuanto a la asistencia técnica financiada por la Comunidad, las críticas del Tribunal se refieren a casos concretos.

6.10. La Comisión constata, al igual que el Tribunal, que la eficacia de la ayuda comunitaria varía, por diferentes razones, de un país a otro.