

## 3ª PARTE: LA DECLARACIÓN DE BARCELONA ENTRE UTOPIA Y REALIDAD: EL PROCESO DE ASOCIACIÓN DIEZ AÑOS DESPUES

*“Dans le monde qui se construit à pas lents en grandes régions de régulation interplanétaire la Méditerranée ne sera jamais une région. Puisse-t-elle devenir une inter-région, un lieu de tensions maîtrisées, là où précisément se résolvent les problèmes les plus difficiles, là où se fait l'histoire : pacifique ou conflictuelle selon la manière dont on se considère et dont on agit. Car en toile de fond, il y a l'incompréhension culturelle, les souvenirs amers, les rêves contradictoires, les cosmogonies, parfois les mépris et la haine qui lui répond. Il faut créer les conditions de l'échange marchand, celles de la circulation des personnes, mais il faut avoir souci de communiquer, de chercher ensemble (...) d'esquisser des projets communs et peut-être demain, des rêves complémentaires »*

**Edgar Pisani : Prefacio de « Euro-méditerranée : une région à construire »<sup>200</sup>**

---

<sup>200</sup> En BISTOLFI, Robert (dir.): “Euro-méditerranée: une région à construire”; Ed. Publisud, Collectif FMES, 1994

## Introducción

El 28 de noviembre de 1995, los entonces 15 países miembros de la Unión Europea y doce países del sur del Mediterráneo: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y los Territorios Palestinos (Gaza y Cisjordania) se comprometieron, por medio de una declaración, a poner en marcha, en el área mediterránea un proceso de cooperación multilateral. Era la primera vez que la Unión Europea lanzaba una de las iniciativas más ambiciosas e innovadoras en política exterior. El objetivo principal de los participantes era conseguir hacer de este espacio “una zona de prosperidad compartida” a través de un proceso de asociación euro-mediterráneo (PEM) basado en Acuerdos de Asociación (AEM) entre la UE y cada uno de los países socios del Sur. Aquel encuentro de Barcelona y la posterior declaración vinieron precedidos de difíciles negociaciones por parte del ministro de asuntos exteriores español, Javier Solana y de la diplomacia europea. Sin embargo, la Conferencia de Barcelona fue un gran éxito diplomático debido, como vimos en el análisis precedente, a las circunstancias geopolíticas del momento: principalmente las perspectivas de paz abiertas entre Israel y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), tras la firma de los Acuerdos de Oslo, y el optimismo europeo por la reunificación alemana, hasta tal punto de que se empezó a hablar a partir de entonces del espíritu de Barcelona.

El funcionamiento del PEM, como vimos en la primera parte, se basaba en la idea de “partenariado” o asociación, contrariamente a la concepción anterior de política de cooperación exclusivamente de ayuda económica. Esto significaba principalmente, responsabilidad compartida en cuanto a decisiones, información y tareas. Los ámbitos de la cooperación se ampliaban más allá del puramente económico como el político y el cultural, con la mención especial, al papel que para el éxito de la cooperación podía jugar la sociedad civil. Sin embargo, diez años después de la Declaración de Barcelona (1995) la puesta en marcha del PEM se ha revelado especialmente difícil y parece que estemos lejos de

alcanzar en los próximos años una verdadera zona de prosperidad compartida en el espacio mediterráneo. Los principales desafíos de Barcelona: creación de una zona de prosperidad compartida, creación de una zona de paz y de estabilidad y creación de un espacio cultural activo a través de los intercambios y del conocimiento mutuo, están lejos de haberse alcanzado. Existen diferencias entre los analistas en cuanto al significado, la relevancia y los logros alcanzados en estos últimos años. Aunque aquel espíritu de Barcelona sigue soplando entre la sociedad civil de ambas riberas que han venido demostrando desde 1995 una gran voluntad de diálogo, las preguntas sobre el fracaso del proyecto se han multiplicado en estos últimos años, y especialmente tras la decepción de la Cumbre de Barcelona celebrada en noviembre del 2005. Principalmente se trata de encontrar el por qué de la falta de logros y de propuestas materializadas y de la progresiva divergencia económica y social entre el Norte y el Sur: ¿cuál es el grado de consolidación de la AEM transcurridos diez años?, ¿cuáles han sido los logros y resultados de la asociación?, ¿quienes han sido sus mayores beneficiarios: los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil?, ¿hasta qué punto interesa conservar la filosofía de la Declaración de Barcelona en el contexto geopolítico actual?

Sabemos que estamos en un contexto geopolítico cambiante, quizás representado en el imaginario colectivo por los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, del 11 de marzo de 2004 en Madrid, del 7 de julio de 2005 en Londres por sólo citar algunos, Bin Laden y Al-Qaeda, la intervención americana en Irak y la amenaza terrorista internacional. Todo ello deforma las percepciones tanto europeas como árabes y contribuyen a crear cada día, malos entendidos entre ambos, hasta tal punto que algunas teorías catastrofistas como las de Samuel Huntington (1993) sobre el choque de civilizaciones han llegado a convertirse en Best Sellers. Las sociedades actuales parecen replegarse progresivamente en complejos entramados identitarios, volviéndose cada vez más escépticos hacia los modelos económicos surgidos de la globalización y del regionalismo de los años 90. Parece que estamos en un doble proceso económico-social contradictorio: por un lado, el capitalismo global de las multinacionales que se amplía y extiende cada día irremediabilmente en regiones cada vez más amplias, y

por otro, en un proceso de “autarquía” social dentro de los estados nacionales. Este último proceso se puso de manifiesto en los debates que precedieron los referéndums sobre el Tratado Constitucional que tuvieron lugar en algunos de los países miembros de la Unión Europea a lo largo del 2005. En este sentido, la principal pregunta es si el PEM, tal y como fue concebido en su momento y tras el balance de sus diez primeros años, sigue siendo un proyecto válido en la actualidad: ¿será por el contrario el PEM un proyecto con caducidad?, ¿habrá que dar paso a nuevas concepciones políticas tales como la del Gran Mediterráneo o renovar la cooperación euro-árabe? o por el contrario, ¿es posible relanzar aun el proyecto?, ¿cuáles serían entonces las reformas a emprender?, ¿cuáles son las posibilidades de completarlo con otras iniciativas tales como la Política Europea de Vecindad (2004), la Estrategia europea de asociación con el Mediterráneo y Oriente Medio (2004) o la reciente idea lanzada por Francia de una Unión Mediterránea (2007)?

El contexto geopolítico en el Mediterráneo ha cambiado durante la última década del pasado siglo y los primeros años de esta nueva era. Efectivamente, el proceso de paz en Oriente Medio se ha paralizado, la segunda Intifada estalló en los primeros meses del 2002 e Israel siguió ocupando los Territorios Palestinos, con lo que naturalmente se agudizaron las tensiones en la región<sup>201</sup>. La intervención de potencias extranjeras, como la ocupación de Irak por parte de los Estados Unidos y la “guerra contra el terrorismo” emprendida tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 socavan sistemáticamente la seguridad y el bienestar económico y social en la región. Según un informe elaborado en el año 2004 por el PNUD sobre el Desarrollo Humano Árabe, la región se sigue enfrentando hoy a importantes desafíos económicos y sociales, e incluso se identifica “el déficit agudo de libertad y buen gobierno en el mundo árabe como el principal obstáculo para el renacimiento árabe”<sup>202</sup>.

<sup>201</sup> A ello habría que añadir, la creciente desestabilización que se vive desde el pasado verano (2006) en Líbano y Siria y que amenaza al país del levante con una nueva confrontación interna.

<sup>202</sup> Informe sobre el Desarrollo en el Mundo Árabe 2004. Hacia la libertad en el mundo árabe. PNUD, Nueva York, 2005, p :4

Los cambios producidos en el seno de la Unión Europea son tan importantes como los acontecidos en el mundo árabe. La adhesión de diez nuevos Estados miembros en mayo de 2004 proporcionó a la UE un peso mayor, además de una mayor influencia en política internacional. Sin embargo, el rechazo al Tratado constitucional que otorgaba un mayor grado de compromiso en lo referente a algunos objetivos políticos de la UE, entre ellos en cuanto a la PESC por países fundadores como Francia y Holanda, abre un destino incierto a las reformas en política exterior de la UE. Desde que se ratificó el Tratado de adhesión de los nuevos países, la Comisión Europea trabajó en la elaboración de un nuevo marco para regular las relaciones con los países circundantes. Dichos trabajos de concretizaron en la Política Europea de Vecindad (PEV) que fue esbozada por la Comisión Europea en una Comunicación titulada "Una Europa más amplia", en marzo de 2003, a la que siguió posteriormente un Documento Estratégico más elaborado sobre la PEV y publicado en mayo 2004<sup>203</sup>. Respecto a las consecuencias de esta nueva política para el desarrollo del PEM, las opiniones son divergentes. Existe la idea de que dentro de la PEV, el PEM pierde su especificidad y que la propia definición de "vecinos" limita las esperanzas de creación de un espacio comunitario euro-mediterráneo y aumenta la competencia entre los países del Sur al primar en las negociaciones un tratamiento bilateral disminuyendo las posibilidades de una cooperación regional Sur-Sur.

Así pues, dentro del complejo entramado de organismos y políticas internacionales, la pregunta hoy es si la PEV servirá para reforzar el proceso hacia una verdadera zona de prosperidad compartida, o si por el contrario, el PEM quedará diluido una vez más en políticas que causan mayor escepticismo y confusión entre los países del Sur. En este sentido, es interesante saber hasta qué punto estos países se sienten todavía implicados en este proyecto cuando cada vez más sus economías miran hacia otras áreas del globo tales como la asiática. Es necesario también analizar las capacidades actuales de apropiación del partenariado euro-mediterráneo de los países de la ribera sur, enfrentados la

<sup>203</sup> En [http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_es.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_es.htm)

mayoría de las veces a procesos administrativos largos y costosos, así como sus posibilidades de participación en decisiones que muchas veces vienen dictadas desde la ribera norte. Habría que preguntarse además hasta que punto existe una voluntad política real, por parte de todos los implicados en el PEM de relanzar este proyecto, o de si por el contrario las estrategias de los participantes a la Conferencia de Barcelona han cambiado desde 1995. Pero para entender el partenariado euro-mediterráneo es necesario comenzar por el análisis de la propia declaración de principios y del mecanismo puesto en marcha en el programa de trabajo posterior, saber cuáles han sido sus fallos estructurales internos y también valorar sus logros, a través de un análisis exhaustivo de cuantos indicadores sean posibles. Solo de esta manera podremos tener una visión global y completa de los primeros diez años de la asociación.

## Capítulo 1:

### La naturaleza del Proceso de Barcelona: los compromisos adquiridos en la Declaración de 1995

#### 1.1 Regionalismo en el Mediterráneo: los cuatro instrumentos clave

La Declaración de Barcelona de 1995 es por definición el inicio del regionalismo en el espacio mediterráneo, entendido éste como un modelo económico de integración suave y focalizada geográficamente. En la filosofía de Barcelona estaba latente el éxito del modelo de integración económico europeo, en el cual siguiendo distintas fases sucesivas (zona de libre-cambio, unión aduanera, mercado común, unión económica, integración completa) se producía una dinámica de integración, se desarrollaban las especializaciones de los productos comerciales e industriales por países o regiones, y los intercambios, así como la libertad de movimientos tanto de capitales como de personas, dando lugar todo ello a un equilibrio general en la zona basado en efectos dinámicos de crecimiento y de convergencia económica<sup>204</sup>. En este sentido,

---

<sup>204</sup> En relación a las teorías sobre la integración regional existen dos conceptos diferentes: el primero denominado « de integración suave » estaría basado en dos actos: el primero, la creación de una zona de libre-cambio (los miembros liberalizarían los intercambios entre ellos pero conservarían su propia tarifa exterior), el segundo paso de la integración, la creación de una unión aduanera (logrando una tarifa exterior común se llegaría al desarrollo de los intercambios intra-zona). La integración suave supone que la convergencia económica se lograría a través de los intercambios de productos y servicios y no se plantea ningún tipo de política común. La integración dicha « profunda » va mucho más allá, en la medida en la que ella plantea un proyecto político que conduce a pasar de la unión aduanera al mercado común, después, a la unión económica y monetaria, y por último a la integración completa (modelo UE). Además ella implica en cada etapa el desarrollo de instituciones conjuntas. En RADWAN, Samir et REIFFERS, Jean : « *Politique de voisinage et jalon dans le marche intérieur, quelles*

el primer objetivo del Proceso de Barcelona fue el establecimiento progresivo de un espacio euro-mediterráneo de asociación estructurado en torno a la creación de una zona de libre comercio (ZLC) como primer paso hacia una integración más amplia. En la Declaración de Barcelona se reconocían cuatro instrumentos claves para la consecución de dicho objetivo:

- **El establecimiento de relaciones contractuales bilaterales a través de la firma de los Acuerdos de Asociación entre la UE y cada uno de los países socios:** *“La zona de lliure comerç es crearà a través dels nous acords euromediterranis i dels acords de lliure comerç entre els socis de la Unió Europea. Les parts han fixat l'any 2010 com a objectiu per a l'establiment gradual d'aquesta Zona, que abastarà la majoria dels intercanvis, respectant les obligacions imposades per l'Organització Mundial del Comerç (OMC)”<sup>205</sup>*; dichos Acuerdos de Asociación venían a sustituir a los antiguos acuerdos firmados durante los años 70 y se diferenciaban en su contenido según los países, entre los cuales Malta y Chipre, como miembros candidatos a la adhesión con la UE, contaban con sus propios contratos. A pesar del carácter bilateral de los acuerdos, el objetivo era también regional, al tener como meta el sentar las bases para crear una zona de libre-comercio. En los Acuerdos de Asociación además de medidas destinadas a reformas las economías, se establecen también cláusulas con compromisos políticos, referidos al respeto de los derechos humanos y distintas medidas para aliviar los costes sociales de las reformas. Dichas cláusulas no tenían fuerza jurídica, como si por ejemplo la tienen los criterios de convergencia europeos, pero si suficiente fuerza

---

*perspectives, quelle méthode, quel contenu, qui fait quoi ?; Coordinateurs Femise (version du 6 juin 2006, non approuvé par le Steering Comité de Femise)*

<sup>205</sup> **Declaració de Barcelona adoptada a la Conferència Euromediterrània** (27-28 noviembre 1995) en [www.iemed.org](http://www.iemed.org)

moral para que la continua violación de alguno de ellos pudiese en principio ser penalizada<sup>206</sup>.

- **Un marco regional multilateral estructurado en dos direcciones: cooperación e integración Sur-Sur y Norte-Sur.** Así, los participantes, *“conscients que els nous problemes polítics, econòmics i socials a totes dues riberes del Mediterrani constitueixen un desafiament comú que necessita un enfocament coordinat i global estan disposats a crear per a aquest fi, per organitzar les seves relacions, un marc multilateral i durador basat en un esperit de col·laboració que respecti les característiques, els valors i les peculiaritats de cadascun dels participants; considerant que aquest marc multilateral constituirà un suport a la consolidació de les relacions bilaterals, que és important protegir sense deixar de ressaltar-ne l'especificitat” (DB, 1995)*; Esta cooperación se formalizaba de manera contractual como hemos vistos, mediante los Acuerdos de Asociación pero también con la firma de Acuerdos de libre-comercio entre los propios países del Sur. En este sentido, la Comisión Europea saludaba ya iniciativas puestas en marcha en la región como la Unión del Magreb Árabe (UMA). La cooperación multilateral se estructuró e institucionalizó en un principio a través de las reuniones ministeriales de asuntos exteriores, y también a través de las reuniones ministeriales sectoriales sobre un tema preciso. Se estableció un paquete financiero para la región euro-mediterránea, el programa MEDA, para ayudar a los países a llevar a cabo las reformas y mitigar los costes sociales. Este carácter multilateral se refleja además en los diversos programas que se lanzaron dentro de los tres temas de la cooperación: económico, político, social y cultural, los cuales tenían como finalidad no sólo reforzar la dimensión regional y transversal de la asociación sino también, fomentar la solidaridad entre

<sup>206</sup> Al no establecerse los mecanismos para su cumplimiento, los compromisos se plantean como potenciales y no como criterios jurídicos. Sin embargo, algunos tienen fuerza jurídica de hecho dentro del Derecho Internacional Público, al ser normas del *ius cogens*.

los países mediterráneos entre sí, así como entre los países de la ribera norte y sur, propósito que ya se buscaba bajo la alusión a principios y valores compartidos en el Mediterráneo.

- **La creación de una área de libre-comercio en el 2010**, como primer paso de la integración a fin de favorecer el desarrollo económico y de acompañar a los países mediterráneos en su integración en la economía mundial: *“els participants acorden establir una col·laboració econòmica i financera que, tenint en compte els diferents graus de desenvolupament, es basi en: l'establiment gradual d'una zona de lliure comerç, la instrumentació de la cooperació adequada i l'actuació concertada en el pla econòmic en els àmbits corresponents i un augment substancial de l'assistència financera de la Unió Europea als seus associats” (DB, 1995)*. Para ello se establecen diversas prioridades como la liberalización de productos industriales, bienes y servicios (reducción de las tarifas, accesos preferenciales...), aumento de las inversiones extranjeras y reformas administrativas e institucionales.
- **El reconocimiento de la sociedad civil como actor del proceso de integración y cooperación regionales:** *“Els participants reconeixen el paper fonamental que pot dur a terme la societat civil en el procés de desenvolupament de la col·laboració euromediterrània i també com a factor essencial per a una comprensió i un acostament més grans entre els pobles” (DB, 1995)*; En este sentido, lograr la apropiación del Proceso euro-mediterráneo por parte de los agentes sociales tanto públicos como privados como actores imprescindibles para conseguir una visión compartida del Mediterráneo entre el norte y el sur, favorecer el diálogo y terminar con los malos entendidos culturales y los estereotipos, así como favorecer la aparición y el fortalecimiento de una sociedad preparada para absorber los cambios sin que se produjesen rupturas, es decir, con el objetivo de lograr cohesión social.

La novedad residía en el hecho de que por primera vez, la lógica económica quedaba ligada a la seguridad, la estabilidad, el diálogo político o el desarrollo humano a partir de una cooperación en dos direcciones simultáneas: una acción multilateral con alcance regional y una colaboración bilateral entre cada uno de los países socios y la Unión Europea, cuyas bases como hemos visto se establecían en los llamados Acuerdos de asociación, los cuales se consideraban como el marco jurídico de la Asociación<sup>207</sup>.

## **1.2 La asistencia financiera: el programa MEDA<sup>208</sup>**

La asistencia financiera se articuló a través del programa MEDA (Medidas de Acompañamiento de la Cooperación Euro-mediterránea)<sup>209</sup>, con el que se pretendía compensar parcialmente el esfuerzo financiero que suponen los programas de liberalización económica así como la reforma de las estructuras económicas y sociales que debían llevar a cabo los socios mediterráneos. Se complementaba con los préstamos del BEI y con los créditos bilaterales de los Estados miembros. Para el primer periodo (1995-1999), el 86% de los recursos fueron destinados a la cooperación bilateral (Argelia, Egipto, Jordania, El Líbano, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y la Autoridad Palestina), el 12% a la cooperación multilateral (o actividades regionales, es decir, destinado a los Estados miembros de la UE y a sus socios mediterráneos en conjunto) y un 2% fue destinado a la asistencia técnica (anexos: documento 7).

---

<sup>207</sup> Cuando entran en vigor sustituyen a los antiguos Acuerdos de Cooperación Comercial, firmados por la mayoría de los PTM a partir de 1976. Estos Acuerdos establecen las bases para la creación de una Zona de Libre-comercio en el año 2010 (ZLC);

<sup>208</sup> Desde enero 2007, el programa MEDA ha quedado sustituido por el Nuevo Instrumento de la Política de Vecindad (ENPI)

<sup>209</sup> Tanto el programa MEDA como TACIS (en el caso de Rusia y de los países del Este) quedaron incluidos a partir del 1 de enero de 2007 en el Instrumento Europea de Vecindad y Asociación de la PEV

El sistema MEDA estuvo regulado legalmente por el *Council regulation* (n°EC/1488/96) que fue enmendado en noviembre de 2000, convirtiéndose en el programa MEDA II. Sus principales áreas y objetivos de intervención derivan de la Declaración de Barcelona en donde se acordó establecer el *MED Comité* para permitir a los Estados miembros poner en marcha el programa y aconsejar a la Comisión Europea sobre los ámbitos prioritarios de intervención. Después del Consejo europeo de Feira (2000) y de la Conferencia euro-mediterránea de Marsella del mismo año, se decidió que el destino de los recursos MEDA debía estar sujeto además a programación en los llamados “Strategy papers” en los cuales se establecía un “programa indicativo nacional” (NIP) para tres años (Argelia, Egipto, Jordania, El Líbano, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía<sup>210</sup> y Territorios Palestinos) y un “programa indicativo regional” (RIP) que cubriría las actividades regionales. La Dirección General de la Comisión de Asuntos Exteriores era responsable de la elaboración de dichos documentos (el BEI es co-responsable). Basado en ambos indicadores, la Oficina de cooperación europea *EuropeAid Co-operation Office*, establecía un plan de financiación anual y gestionaba y supervisaba los proyectos desde la identificación de las prioridades hasta la fase de evaluación.

La prioridad de los recursos MEDA destinados a la cooperación bilateral estaba enfocada a:

1. Apoyar la transición económica, en particular aumentar la competitividad de la región con vistas a conseguir un crecimiento económico sostenible sobre todo del sector privado
2. Equilibrar el balance socio-económico: el objetivo era aliviar los costes sociales a corto término, acompañar las políticas sociales y lograr una mayor cohesión social.

Algunos ejemplos de programas financiados por MEDA han sido: los programas de ajuste estructural en Marruecos, Túnez y Jordania, el Centro de negocios Siria- Unión Europea, la Fundación para la creación del empleo en Egipto, la rehabilitación de la administración pública en El Líbano y el

---

<sup>210</sup> Turquía, al ser candidato a la adhesión desde 2002 estuvo separado financieramente de la agenda MEDA

desarrollo rural en Marruecos. Entre los programas financiados por el BEI estuvieron, por sólo citar algunos ejemplos: la mejora del tratamiento del agua y de la gestión en Egipto, El Líbano, Jordania, Territorios Palestinos y Marruecos, medidas destinadas a reducir la contaminación y la modernización de los sistemas de control de los aeropuertos en Argelia, y la renovación de la línea férrea en Túnez.

En cuanto a la cooperación regional, la financiación ha estado abierta a todos los socios mediterráneos para proyectos relativos a cualquiera de los tres capítulos de la Declaración de Barcelona. Los beneficiarios han sido tanto los países socios, como las autoridades locales y regionales, organizaciones de apoyo a los negocios, operadores privados, cooperativas, compañías de seguros, asociaciones y organizaciones no gubernamentales. La agencia EuropeAid publica regularmente información así como *"call for proposals"*. Algunos proyectos financiados por MEDA son: EuroMesCo (red de institutos de política exterior), Femise (red de institutos de investigación económica), SMAP (programa de medio ambiente), Euromed Heritage Programme y el Euromed Youth Programme.

### **1.3 Capítulos o "cestas" de la Declaración de Barcelona**

La colaboración entre los socios mediterráneos se estructura a través de la Declaración en torno a tres ámbitos de acción indisociables y complementarios que representan a su vez, sus tres capítulos o cestas. Indisociables porque, como vimos anteriormente, desde la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la firma de "La Carta de París", la noción de paz y estabilidad queda ligada a la de desarrollo económico y social. Está claro en la filosofía de Barcelona que la interacción entre los tres capítulos producirá efectos positivos aunque a simple vista la propia división en tres cestas podría ser contradictorio con este objetivo. Sin embargo, si analizamos su contenido nos damos cuenta que algunos objetivos se enlazan los unos con los otros (por

ejemplo los temas de terrorismo, tráfico de drogas, crimen organizado o inmigración son algunos temas que están presente tanto en el segundo como en el tercer capítulo). El primer capítulo de la Declaración titulado “Colaboración política y de seguridad” tiene por objetivo principal la definición de un espacio común de paz y estabilidad, basado en los principios de derecho fundamentales y en el respeto a los derechos humanos y a la democracia: *“Els participants estan convençuts que la pau, l’estabilitat i la seguretat a la regió de la Mediterrània constitueixen un bé comú que es comprometen a fomentar i reforçar amb tots els mitjans de què disposen”(DB, 1995)*. El encuentro de Barcelona había creado mucha expectación en cuanto a las posibilidades de romper con los viejos esquemas de dominación Norte-Sur. La Declaración de Barcelona supuso en este sentido, el desarrollo de un nuevo marco de cooperación basado en una colaboración transversal u horizontal en el que se acordaban acciones comunes. El fin era conseguir con éxito una zona de paz y estabilidad, a la imagen de otras declaraciones internacionales de la misma época como la “Carta de París” de 1990, por ejemplo el establecimiento de un diálogo regular: *“Per això, convenen de mantenir un diàleg polític més intens a intervals regulars, basat en el respecte dels principis essencials del dret internacional, i corroboren una sèrie d’objectius comuns en matèria d’estabilitat interior i exterior » (DB, 1995)*. La Declaración de Barcelona planteaba además un concepto más amplio de la seguridad, con riesgos que iban más allá de los simplemente militares, aspectos tales como el terrorismo, el respeto de la integridad territorial de cada uno de los países socios y la no intervención así como la no-proliferación de armas de destrucción masiva así como los riesgos de desequilibrios económicos y sociales. Por primera vez se reconocía también la necesidad de proteger la diversidad y el pluralismo así como el reconocimiento a la autodeterminación de los pueblos de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, fruto de intensas negociaciones diplomáticas previas: *“respectar la igualtat de drets dels pobles i el seu dret a l’autodeterminació, actuant en tot moment de conformitat amb els propòsits i principis de la Carta de les Nacions Unides i amb les normes pertinents del dret internacional, incloses les relatives a la integritat territorial dels Estats, tal com es reflecteix en els acords entre les parts interessades”(DB, 1995)*.

El capítulo de la “Colaboración económica y financiera” aspiraba a la creación de una zona de prosperidad compartida: *“Els participants destaquen la importància que atribueixen a un desenvolupament socioeconòmic sostenible i equilibrat, amb la finalitat d’assolir l’objectiu de crear una zona de prosperitat compartida [...]”*(DB, 1995). Los tres objetivos prioritarios que se fijaba la AEM para conseguirlo fueron: el aumento del ritmo de desarrollo socio-económico, la mejora de las condiciones de vida y la reducción de las disparidades entre el Norte y el Sur, así como el fomento de la cooperación e integración regionales. Estos tres objetivos quedaban ligados en la Declaración a la consecución progresiva y gradual de una zona de libre-comercio, a modo de mercado único de la CE, a través del cual se conseguirían los objetivos mencionados así como la reducción de las tensiones políticas. Progresiva y gradual porque en un primer tiempo se reducirían las tasas arancelarias al comercio de productos elaborados, el sector servicios y los productos energéticos, abriéndose posteriormente las negociaciones para los productos agrícolas. Con esta segunda cesta de la declaración, la noción de seguridad y de estabilidad quedaban ligadas pues al desarrollo de la economía y el libre-mercado dentro del proceso de globalización económica internacional. Se partía de la idea de que aumentando el ritmo de crecimiento económico y la integración regional y sub-regional, se irían solucionando otros temas de carácter político y social a modo de lo ocurrido en Europa<sup>211</sup>. Dentro del capítulo de cooperación económica se hace también una mención especial a la protección del medio-ambiente y al

<sup>211</sup> En este sentido Eberhard Kienle se pregunta si existe, tal y como aseguran algunos analistas, una relación causal directa entre reforma económica y reforma política, en un estudio titulado « ¿Es posible una reforma política mediante una reforma económica?; Los países del sur del Mediterráneo diez años después de la Declaración de Barcelona ». Así, según este autor, las teorías que vinculan ambas reformas se basan en la idea de que el sector privado favorece: a) el crecimiento económico y la creación de riqueza, b) la aparición o el fortalecimiento de una clase media o burguesía, frecuentemente considerada como portadora de los valores democráticos, c) el crecimiento de los mercados, d) la retirada del Estado. Sin embargo, muchas veces se ignora o se pretende ignorar que las reformas económicas causan desordenes y desigualdades sociales y pueden ser un obstáculo temporal a la democratización, por lo que no existe una relación causal entre reforma económica y estabilidad. En YOUNGS, Richard y AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam (coord.) « La Asociación Euro-mediterránea una década después » ; [www.fride.org/B10](http://www.fride.org/B10) , pp: 28

compromiso con el Convenio de Barcelona y el Plan de acción para el Mediterráneo (PAM), a una gestión racional de los recursos y al desarrollo rural integrado. Del mismo modo, se menciona la importancia del papel de la mujer en el desarrollo económico, comprometiéndose los participantes, a favorecer su entrada en el mundo laboral.

La “Colaboración en los ámbitos social, cultural y humano”, tercera cesta de la Declaración se fijaba como prioridades el desarrollo de los recursos humanos, el fomento de la comprensión entre las culturas y de los intercambios entre la sociedad civil. Estaba destinada fundamentalmente a promover el conocimiento de “el otro” convencido de que para comprenderse y convivir es necesario empezar por conocerse: « *els participants reconeixen que les tradicions de cultura i de civilització de tota la Mediterrània, el diàleg entre aquestes cultures i els intercanvis humans, científics i tecnològics són un factor essencial per a l'acostament i la comprensió entre els seus pobles i per a la millora de la seva percepció recíproca. Amb aquest ànim, els participants convenen d'establir una col·laboració en els àmbits social, cultural i humà* » (DB, 1995). Respetar el particularismo pero promover el encuentro y la interculturalidad a fin de construir lazos comunes y puentes entre las distintas sociedades que configuran el área euro-mediterránea fue, como vimos en la primera parte de la investigación, uno de los principios de la AEM. Para ello, los participantes se comprometían a poner en marcha una cooperación descentralizada entre los agentes de desarrollo de la sociedad civil : responsables de la sociedad civil y política, del mundo cultural y religioso, de las universidades, de la investigación, de los medios de comunicación, de las asociaciones, los sindicatos, la empresa pública y privada, y a favorecer los intercambios culturales y humanos, en especial los jóvenes, gracias a la mejora de los procedimientos administrativos, a democratizar la educación y desarrollar la formación de los jóvenes por medio de programas duraderos, a fomentar el diálogo, aumentar la calidad de la salud y el bienestar de las poblaciones, y a fomentar acciones en favor del estado de derecho entre otros. El tema de la inmigración queda incluido en este capítulo en el que los participantes se comprometen a intensificar la cooperación en vistas a reducir las presiones migratorias

aunque también a mejorar las condiciones de vida en los países de llegada.

#### 1.4 Compromisos versus “acquis” de Barcelona

El Proceso de Barcelona partía del modelo establecido por la CSCE en 1975 en Helsinki y por la Unión Europea en el Tratado de Maastricht, al menos en los aspectos formales, esto es, los tres capítulos de colaboración: político y de seguridad, económico y financiero, desarrollo social, humano e intercambio cultural. Aun siendo un documento sin valor normativo o jurídico, la importancia de la Declaración de Barcelona se debía también al reconocimiento explícito y al compromiso de los participantes respecto a un cierto número de valores, principios y compromisos, presentes ya en otros documentos de carácter internacional, como la Carta de la Naciones Unidas o la “Carta de París para una nueva Europa”. Este compromiso convirtió a la Declaración de Barcelona, a diferencia de otras iniciativas anteriores, en un documento con fuerza moral y con valor de referencia, en el cual los tres ámbitos de la cooperación se complementaban entre sí. Así, por ejemplo, en el preámbulo de la Declaración se reconocía que el éxito del partenariado euro-mediterráneo y la consecución de una cuenca próspera, de diálogo entre las personas que habitan en ella y cooperativa, no serían posibles sin la consolidación del respeto a los derechos humanos y a la democracia, el establecimiento de un desarrollo económico y social equilibrado, sin la lucha contra la pobreza y sin el fomento de la comprensión entre las culturas<sup>212</sup>. Sin mencionarlos uno a uno, estos compromisos se ampliaban en el capítulo dedicado a la colaboración en asuntos de política y de seguridad, en donde los participantes se comprometían a:

---

<sup>212</sup> « Els participants estan convençuts que per assolir l'objectiu general de fer de la conca mediterrània un àmbit de diàleg, intercanvi i cooperació que garanteixi la pau, l'estabilitat i la prosperitat, cal consolidar la democràcia i el respecte dels drets humans, aconseguir un desenvolupament econòmic i social sostenible i equilibrat, lluitar contra la pobresa i fomentar una major comprensió entre les diferents cultures, tots ells elements essencials de la col·laboració ; Preámbulo de la Declaración de Barcelona, 1995 en Ob. Cit;

- Actuar de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y con la Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Desarrollar el Estado de Derecho y de Democracia reconociendo a su vez el derecho de cada uno de ellos a elegir sus propios sistemas políticos, socioculturales, económicos y judiciales
- Respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales
- Respetar la igualdad de derechos de los pueblos así como el derecho a la autodeterminación (actuando de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional)
- Abstenerse, según las normas del Derecho Internacional de cualquier intervención directa o indirecta en los asuntos internos de los otros socios.

Esta declaración de principios y compromisos son los que EuroMesco en su informe *“Barcelona Plus: towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States”*<sup>213</sup> denomina *“potencial aquis”* o criterios potenciales de la Declaración de Barcelona porque aun habiendo sido firmados y ratificados en la Declaración no se establecieron las condiciones para su realización en el texto. El término criterio es un concepto creado por la UE para determinar las obligaciones y derechos que tiene un país en su camino a la integración. Esto significa que un país candidato a la adhesión debe incorporar este marco de obligaciones y derechos a su legislación nacional y aplicarlo. Son los llamados criterios europeos de convergencia. Dentro del proceso de Barcelona existe también una serie de criterios, es decir, un conjunto de obligaciones y de derechos, basados en las normas y compromisos adoptados en la Declaración de 1995 (incluidos los Acuerdos de Asociación) pero que al contrario de los criterios de convergencia europeos no implican necesariamente una condicionalidad<sup>214</sup>. Existen dos tipos de

<sup>213</sup> EuroMesCo Report : « Barcelona Plus : Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States » ; abril, 2005 ; en [www.euromesco.net](http://www.euromesco.net)

<sup>214</sup> La condicionalidad es una medida de recompensa, aplicada con éxito en el proceso de ampliación europeo, sin lugar a dudas debido a las perspectivas de formar parte de la Unión. La Política Europea de Vecindad si recoge, sin embargo, la denominada “Facilidad para la Democracia”, un instrumento que

criterios en el caso del PEM: los criterios potenciales o "*potencial acquis*" que hemos visto en las líneas precedentes y los criterios institucionales o "*institutional acquis*" que de manera general suponen dos elementos:

1. El reconocimiento de la existencia de criterios potenciales en los cuales el PEM basa su legitimidad
2. El reconocimiento de la legitimidad de las instituciones del PEM y de sus procedimientos

Los criterios institucionales significaban el establecimiento de instituciones comunes dentro del PEM. Siendo la cara más visible de su dimensión multilateral, reflejan también el deseo por parte de la UE de aplicar el sistema de gobierno europeo a los países no miembros. La existencia de una doble agenda euro-mediterránea determina la complejidad del sistema institucional previsto en la Declaración. Así pues, la institución clave es la Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores con sus reuniones periódicas. Son ellos quienes fijan las prioridades políticas y en definitiva mantienen el pulso al componente multilateral del proceso de Barcelona. También a nivel ministerial se convocan reuniones sectoriales donde se aprueban las prioridades de acción en cada una de las áreas preferentes para la cooperación regional. En algunas ocasiones además de aprobar prioridades, los Ministros han constituido lo que normalmente se denominan "foros" de cooperación regional, que establecen programas de acción más detallados los cuales son traducidos por las Direcciones Generales técnicas de la Comisión en proyectos regionales concretos. Hay foros, o redes de corresponsales en Medio Ambiente (red SMAP), Agua, Energía, Transporte, Industria, Patrimonio Cultural, Medios Audiovisuales, Sociedad de la Información, etc. Todo el proceso está coordinado por el llamado Comité Euro-mediterráneo (cuando aborda cuestiones económicas, sociales y culturales) o reuniones de Altos Funcionarios (cuando trata temas de seguridad), en el que participan los Estados miembros de la Unión Europea y los socios mediterráneos. Es básicamente un órgano consultivo que debe dar su dictamen favorable sobre la

---

permite estimular, ayudar y recompensar a los países socios que demuestren claramente su adhesión a los valores comunes y a las prioridades fijadas en materias como la buena gobierno, los principios democráticos y la promoción de los derechos humanos.

convocatoria de cualquier reunión multilateral del Proceso de Barcelona. Por el contrario no se encarga pero sería por otro lado conveniente, aprobar los proyectos que se acaban generando a raíz de estas reuniones, puesto que su valoración política es imprescindible en un área de cooperación cuyo núcleo es el diálogo multilateral. De más reciente creación, la Asamblea Parlamentaria Euro-mediterránea (2004) y la Fundación para el Diálogo entre las Culturas Anna Lindh (2005) que se define como una red de redes y entre cuyos objetivos está el de dinamizar el partenariado, en particular, la tercera cesta de la Declaración, promocionando el intercambio y el conocimiento entre las diferentes culturas que configuran el espacio mediterráneo e impulsando la comprensión mutua. En cuanto a las relaciones bilaterales se establecieron los Consejos bilaterales de Asociación.

## Capítulo 2:

### **La puesta en marcha del PEM y la continuidad del proceso en las reuniones ministeriales.**

Después de la primera Conferencia de Barcelona el diálogo interministerial se ha venido manteniendo anualmente. De los compromisos institucionales adoptados en Barcelona, las reuniones de ministros de asuntos exteriores han sido la parte más visible del proceso (ver cuadro a continuación) a pesar de que en la mayoría de los casos se ha tratado más de un intento por definir marcos de acción que de propuestas reales y concretas (ver conclusiones finales). No obstante, estos encuentros periódicos han logrado mantener un cierto espíritu de asociación entre la UE y sus socios mediterráneos y son los únicos que hasta el momento han logrado reunir a representantes ministeriales de Israel, Palestina, Líbano y Siria con el objetivo de encontrar soluciones conjuntas a los problemas que afectan a la región.

Tanto en la reunión “mi-parcours” de 1998 como en las Conferencias de Malta (1997) y Stuttgart (1999) se pusieron de manifiesto las primeras dificultades para la puesta en marcha del PEM. En efecto, después del espíritu eufórico emanado tras el éxito de la Conferencia de Barcelona de 1995, la asociación euro-mediterránea se encontró cara a cara con los problemas y dificultades reales. La Unión Europea perdida en un proceso tan basto y global, agobiada por sus problemas internos, sobre todo la apertura hacia el Este y la puesta en marcha de la moneda única, y la Asociación euro-mediterránea inevitablemente sacudida por conflictos bélicos como la guerra de los Balcanes, y el estallido de violencia en el Próximo Oriente tuvo que redefinir varias veces sus objetivos y su posición. Así, por ejemplo, en las conclusiones finales de la Conferencia de Stuttgart, se apelaba a *“reflexionar sobre la metodología de la cooperación y la simplificación de los procedimientos que afectaban a la*

*visibilidad, causa del desinterés de las opiniones públicas y de los medios*<sup>215</sup>.

### BARCELONA +10: CONFERENCIAS EUROMEDITERRÁNEAS DE MINISTROS DE ASUNTOS EXTERIORES

- **Conferencia de Barcelona (28 noviembre 1995)**
- **Barcelona II : Conferencia de Malta (16 abril 1997)**
- Reunión Euro-mediterránea « ad-hoc » de Ministros de Asuntos Exteriores ( Palermo, 4-5 junio 1998)
- **Barcelona III : Conferencia de Stuttgart (15 y 16 de abril de 1999)**
- **Barcelona IV: Conferencia de Marseille (15 y 16 de noviembre 2000)**
- Reunión Euro-mediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores (Bruselas, 5-6 noviembre 2001)
- **Barcelona V : Conferencia de Valencia (22 y 23 abril 2002) : Plan de Acción**
- Reunión Euro-mediterránea « mi-parcours » de Ministros de Asuntos Exteriores (Creta, 26-27 mayo 2003)
- **Barcelona VI : Conferencia de Nápoles (2 y 3 diciembre 2003)**
- Reunión Euro-mediterránea « mi-parcours » de Ministros de Asuntos Exteriores (Dublín, 5-6 mayo 2004)
- Reunión Euro-mediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores para preparar el décimo aniversario de la Asociación (La Haya, 29-30 noviembre 2004)
- **Barcelona VII : Conferencia de Luxemburgo (30 y 31 de mayo 2005)**
- **Conferencia extraordinaria de Barcelona (27 y 28 de noviembre 2005)**

Tanto la estrategia común adoptada por el Consejo europeo de Feira en junio del 2000, como la comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento europeo en septiembre del mismo año, como las conclusiones formales de la **IV Conferencia Euro-mediterránea de los Ministros de Asuntos Exteriores de Marsella (2000)** recogen la misma inquietud, poniendo de relieve las dificultades, debilidades y obstáculos encontrados en la buena marcha del proceso. Los tres documentos son interesantes en cuanto a que en ellos se tratan de corregir los errores iniciales sobre la base de la experiencia de los cinco primeros años. Sin lugar a dudas,

<sup>215</sup> "Declaración final de Stuttgart" en "Relaciones Euro-Mediterráneas 1999-2000: documentos base"; INCIPE-CERI, 2001".

entre las principales deficiencias se destacan la lentitud en los procedimientos administrativos y en la firma de los acuerdos de asociación así como los escasos avances en cuanto a integración regional y el débil flujo de inversiones extranjeras aunque se sigue poniendo de relieve la importancia del proceso como “marco regional para promover el interés común de los socios”<sup>216</sup>. En concreto se destacaron las siguientes dificultades u obstáculos en el cumplimiento de los principales objetivos de la Declaración de Barcelona:

- La parálisis del proceso de paz en Oriente Medio
- Los procedimientos de negociación y de ratificación de los acuerdos de asociación, mas largos de lo previsto
- La falta de diálogo regular sobre temas importantes: derechos humanos, terrorismo y migraciones
- El “status quo” en el volumen de los intercambios comerciales entre los socios mediterráneos (Sur-Sur)
- La complejidad de los procedimientos del sistema financiero MEDA
- La falta de información

La degradación de la situación en Oriente Medio después del estallido de la segunda “Intifada”, tras la visita de Ariel Sharon a la explanada de las mezquitas en el año 2000, puso de relieve como el conflicto árabe-israelí representaba uno de los principales obstáculos al desarrollo de la cooperación regional en la zona. Así, por ejemplo, la IV Conferencia de Marsella estuvo condicionada por este acontecimiento hasta el punto de que se llegó incluso a temer su suspensión tras la negativa de las delegaciones de Siria y Líbano a acudir a la convocatoria<sup>217</sup>.

En cuanto a los progresos realizados en la firma y ratificación de los acuerdos de asociación, tan solo cuatro habían entrado

---

<sup>216</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : « Un nouvel élan pour le Processus de Barcelone » ; Bruxelles, le 6.9.2000

<sup>217</sup> La tensión por los acontecimientos del momento queda reflejada en las Conclusiones formales de la Presidencia, que dedica a este tema el epígrafe « Contribución del partenariado a la estabilidad en la región mediterránea »; « *Quatrième Conférence euro-méditerranéenne des Ministres des Affaires étrangères (Marseille, 15 et 16 novembre 2000). Conclusions formelles de la Présidence, Párr. 4 a 9.*

en vigor en el 2000, los acuerdos con Túnez, Marruecos, Israel y la Autoridad Palestina. Las negociaciones con Jordania y Egipto habían concluido pero la firma del acuerdo, en el caso de Egipto, aún no había tenido lugar. Así pues, teniendo en cuenta, según la experiencia adquirida, que el procedimiento de ratificación duraba raramente menos de cuatro años<sup>218</sup> y que los acuerdos eran el principal instrumento para conseguir un sistema euro-mediterráneo de libre-comercio, la aceleración de la conclusión de los acuerdos se planteó entonces como uno de los principales desafíos del nuevo impulso al proceso. Consecuencia de todo ello el desarrollo del comercio entre los socios mediterráneos para el primer periodo del proceso (1995-2000) había sido ciertamente escaso. En el ámbito de la cooperación financiera, el sistema MEDA no había conseguido tampoco satisfacer las expectativas y presentaba enormes desequilibrios entre los presupuestos acordados y los pagos efectuados los cuales se ponían de relieve tanto en los datos para los presupuestos totales como en la repartición por países (ver tablas a continuación). Tal desequilibrio representaba el 26% de los presupuestos acordados. La Comisión lo justificaba por la complejidad de procedimientos tanto en la UE como en los países socios, la dificultad en las negociaciones y la situación de la política interna. Es cierto que la Comisión había gastado muchas energías y esfuerzo en la negociación y firma de los Convenios Marco pero fue el momento de preguntarse en qué medida el método utilizado por la Comisión para proceder había sido el más adecuado. MEDA, sobre todo, había implicado una alteración de funciones entre la Comisión Euro-mediterránea y los PTM, y todo esto supuso un reto difícil para países acostumbrados a un sistema que atribuía una gran capacidad de decisión al gobierno local.

De esta forma, la estrategia común adoptada por el **Consejo de FERIA en junio del 2000** era la manera de dar un nuevo impulso al proceso. Para ello, la UE puso de relieve los cuatro instrumentos existentes y potenciales para conseguir los

---

<sup>218</sup> Para entrar en vigor, los Acuerdos de Asociación deben ser ratificados por el Parlamento Europeo, el Parlamento del país socio y los parlamentos de los estados miembros de la UE

principales objetivos de su política mediterránea y lanzó las propuestas siguientes. En cuanto a:

- **Los Acuerdos de Asociación bilaterales:** se afirmó la necesidad de acelerar los procedimientos de negociación, firma y ratificación. En relación a este último, no superar el periodo de dos años después de la firma del acuerdo. A partir del momento de la firma, la Comisión invita a estos países a concluir acuerdos de libre-comercio con los otros países firmantes a fin de impulsar la integración Sur-Sur.
- **El programa MEDA:** se reconoce la necesidad de mejorar la programación y la puesta en marcha de la ayuda. En este sentido, la Comisión propuso la elaboración para cada país de un plan marco nacional el cual sirviese a su vez de marco para los programas indicativos nacionales trienales (NIP) y para las propuestas de programación anual. De esta forma, los objetivos de intervención prioritarios quedaban fijados dentro del contexto de desarrollo nacional propio a cada país, teniendo en cuenta las actividades de otros donantes como los Estados miembros, los programas bilaterales y las instituciones financieras internacionales. A partir de este momento, la prioridad era para los programas estratégicos de gran envergadura (programas de ajustamiento estructural y sectorial) y en ningún caso a proyectos aislados. El objetivo era favorecer los programas ligados a sectores específicos y a los objetivos de los acuerdos de asociación. La Comisión se propuso reducir la duración de los programas MEDA financiando solamente proyectos en término de madurez y limitando su duración. Para ello, se modificó el reglamento MEDA el 26 de julio de 2000 [COM (2000) 461] según el cual, los contratos que ponían en marcha los protocolos de financiación debían concluirse antes del 31 de diciembre del tercer año posterior al compromiso del presupuesto. Además, se propuso la descentralización de la ejecución de los programas confiándosela a las delegaciones de la Comisión en cada país socio con el objetivo de acercar los programas a los beneficiarios y acelerar el tratamiento de los proyectos, favoreciendo a su vez, un tratamiento más directo.

- **El Comité Euro-mediterráneo:** en tanto que órgano de pilotaje permanente del proceso. La Comisión estimó la necesidad de darle la posibilidad de jugar un papel más estratégico, en el ámbito de las actividades multilaterales en particular e intensificar sus funciones de coordinación.
- **Una futura “Carta para la paz y la estabilidad”:** en la Declaración de Barcelona de 1995 la idea de la adopción de una "Carta Euro-mediterránea para la Paz y la Estabilidad" se evocaba como "*una posibilidad de llevarse a término*"<sup>219</sup> y fue oficialmente confirmada durante la Conferencia de la Valetta (abril, 1997) por los ministros de asuntos exteriores, quienes dieron ordenes a los altos funcionarios de preparar un proyecto. Este documento esencialmente político, a la imagen de la declaración de Barcelona, se concebía como un carácter evolutivo, es decir, llamado a reforzarse progresivamente. Se caracterizaba por ser un documento-marco, constituido sobre la base de unas "líneas directrices". Los objetivos definidos como prioritarios eran "el establecimiento de un diálogo político entre los socios euro-mediterráneos" y en este sentido, el objetivo prioritario era el de institucionalizarlo transformando las reuniones ad hoc de altos funcionarios en un foro institucional de diálogo sobre cuestiones de política y de seguridad. Se subrayaban también "el interés de desarrollar las medidas de la asociación, las relaciones de vecindad, la cooperación sub-regional y la diplomacia preventiva"<sup>220</sup>. Otros objetivos de orden general o específicos estaban destinados a "crear un espacio de paz y de estabilidad, de prosperidad compartida y de desarrollo socio-cultural dentro del Mediterráneo, la promoción de los valores comunes (respeto de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales, refuerzos de las democracias, la solidaridad y la tolerancia), una mejor comprensión de las culturas, de las religiones y de las civilizaciones, la

<sup>219</sup> "Declaración de Barcelona", Ob. cit.

<sup>220</sup> "Carta Euro-mediterránea para la Paz y la Estabilidad" en "*Annuaire de la Méditerranée 2000*" artículo de Ali BOJJI; GERM, Publisud, Paris, 2001; pp. 54-67

lucha contra los problemas mundiales en materia de seguridad ( terrorismo, criminalidad organizada, tráfico de droga, etc.), la acción contra las condiciones sociales que amenazan la región y la creación de zonas exentas de destrucción masiva<sup>221</sup>. En cuanto a los medios y mecanismos para lograr estos objetivos se planteaba "un diálogo político reforzado como medio para prevenir las tensiones y las crisis, y mantener la paz y la estabilidad en la región"<sup>222</sup>. En el Consejo de Feira y en el comunicado de la Comisión se ponía de relieve la importancia de aprobar la Carta en la Reunión ministerial de Marsella en noviembre y de aplicarla cuando el contexto en Oriente Próximo fuese más favorable.

A pesar de estas propuestas, la tensión hizo que la Conferencia de Marsella terminara sin embargo, sin consenso, a excepción de la adopción del paquete financiero y de la reforma del Reglamento MEDA II para el periodo 2000-2006. Se decidió posponer la aprobación del resto de las propuestas a un momento en el que el clima político fuese más favorable<sup>223</sup>.

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos y la degradación de la situación en Oriente Próximo, se celebró en Bruselas una reunión ministerial en la cual los participantes declararon su preocupación por la situación y su condena al terrorismo internacional. Del mismo modo afirmaron que el Proceso de Barcelona continuaba siendo el mejor instrumento para favorecer el diálogo en la zona: "*La Conférence euro-méditerranéenne des Ministres*

<sup>221</sup> "Carta Euro-Mediterránea para la Paz y la Estabilidad"; *Ibid.* Pp. 59

<sup>222</sup> *Ibid.* Pp. 65

<sup>223</sup> Los ministros participantes aprobaron el importe acordado por el Consejo de la Unión Europea, de 5.300 millones de euros para el periodo 2000-2006 y se felicitaron por las mejoras introducidas en el Reglamento MEDA. Los ministros aceptaron además la oferta del Banco Europeo de Inversiones (BEI) de aportar, además del mandato confiado por la UE de 6400 millones de euros para dicho periodo, de acuerdo con el artículo 18 de sus Estatutos. Los sectores prioritarios cubiertos por este importe adicional serían los proyectos de interés regional y de interés común entre la UE y sus socios mediterráneos, en particular los sectores de energía y de las comunicaciones. *Ibid.*, Párr. 31 y 32;

*des Affaires étrangères, tenue à Bruxelles les 5/6 novembre 2001, a démontré dans le contexte international nouveau l'attachement de tous les partenaires au Processus de Barcelone comme un cadre essentiel et privilégié de dialogue et de coopération entre l'Union européenne et les pays des rives sud et est de la Méditerranée »<sup>224</sup>* . en relación al conflicto entre Israel y Palestina, los ministros declararon la necesidad de volver lo antes posible a la vía diplomática, la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU (resoluciones 242 y 348) y de los principios de la Conferencia de Madrid y los Acuerdos de Oslo, así como de lograr para Palestina la construcción de un estado independiente, viable y democrático y el fin de la ocupación de sus territorios, reconociendo a su vez el derecho de Israel a vivir en paz y en seguridad en el interior de las fronteras reconocidas internacionalmente.

Habría que esperar, sin embargo, dos años para que las propuestas de Marsella y las reformas necesarias para impulsar el Proceso quedasen reflejadas en un documento marco aprobado por los veintisiete socios que formaban el AEM en ese momento. Dicho documento, denominado “**Plan de Acción para el diálogo político reforzado, el desarrollo de una mayor cooperación económica, comercial y financiera y un énfasis renovado en las dimensiones social, cultural y humana**” fue lo más relevante de la **V Conferencia Euro-mediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Valencia** los días 22 y 23 de abril 2002, bajo presidencia española de la UE (anexos: documento 8). El encuentro, que significó además la fractura ideológica entre el Forum Civil Euromed que representaba a la sociedad civil y el proceso institucional de Altos Funcionarios, estuvo marcado por la evolución del contexto internacional: los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y el agravamiento de la situación en el Próximo Oriente desde comienzos de 2002, motivado por la ocupación de los territorios de la Autoridad Palestina por el ejército israelí y por el recrudecimiento de los atentados contra Israel. Este clima quedó reflejado en las propias conclusiones de la

<sup>224</sup> Reunión Euro-mediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores. Conclusiones de la Presidencia (Bruselas, 5-6 noviembre 2001) ; EuroMed Reports N° 32 ; [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/euromed/conf/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/conf/index.htm)

Presidencia al afirmar que la Conferencia “tuvo como telón de fondo el grado de tensión más elevado recientemente registrado en la región”, por lo que los ministros destacaron “la necesidad de un mayor diálogo y la pertinencia de los principios y objetivos establecidos en la Declaración de Barcelona, en 1995, para hacer del Mediterráneo una región de paz y estabilidad.”<sup>225</sup>. Ante tal panorama se reconoció el retraso producido durante los siete años transcurridos desde la Conferencia de Barcelona y la necesidad de relanzar el proceso como medio para hacer frente a los nuevos desafíos y renovar el compromiso común con vistas a lograr una estabilidad regional: « *Los Ministros acordaron que, tras el nuevo ímpetu que adquirió el Proceso de Barcelona en Marsella, Valencia debe marcar el comienzo de una nueva fase seis años después de su lanzamiento. Los retos de la ampliación de la UE, los acontecimientos del 11 de septiembre y los graves acontecimientos de Oriente Próximo, así como otros cambios estructurales en la escena internacional, hacen que el Proceso de Barcelona sea más necesario que nunca. Este es el momento adecuado para solicitar una renovación del compromiso común que contribuya a la estabilidad y paz regionales y dé mayor profundidad a la Asociación Euro-mediterránea* »<sup>226</sup>.

Así con este propósito de aprobar medidas concretas para impulsar la Asociación se aprobó el Plan de Acción del que podemos destacar las siguientes propuestas: el refuerzo de la lucha contra el terrorismo, la creación de una Asamblea Parlamentaria Euro-mediterránea, el relanzamiento de las inversiones en el Sur o la confirmación del objetivo de crear una zona de libre comercio euro-mediterráneo para el año 2010, a través de la conclusión de los Acuerdos de Asociación y el apoyo a la integración Sur-Sur así como la mejora al acceso de los mercados europeos de los productos agrícolas provenientes del Sur. En este clima, la adopción de la “Carta

---

<sup>225</sup> V Conferencia Euro-mediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores. (Valencia, 22-23 abril 2002). Conclusiones de la Presidencia, Párr.1 ; [www.medobs.net/documents/DocsClaus/ConclValencia02\(es\).pdf](http://www.medobs.net/documents/DocsClaus/ConclValencia02(es).pdf)

<sup>226</sup> *Ibíd.*, Párr.3

para la Paz y la Estabilidad” fue de nuevo pospuesta<sup>227</sup> pero era cita obligada hacer una mención especial al tema del terrorismo internacional tras los acontecimientos del último año. Así, en el Plan de Acción, los participantes reconocen la necesidad de analizar el terrorismo desde un enfoque global y multidisciplinar, de respetar el papel de las Naciones Unidas y de apoyar sus resoluciones, lanzándose además dos propuestas concretas, la de renovar el mandato del grupo ad hoc sobre terrorismo y la de activar la red euro-mediterránea de puntos de contacto para la lucha contra el terrorismo<sup>228</sup>. En el capítulo de “medidas para fomentar el partenariado” (apartado 4) se recomendó mantener el enfoque progresivo y seguir en la línea de lo acordado en las conclusiones de las dos Conferencias anteriores de Marsella y de Bruselas así como la elaboración de un lenguaje común en asuntos de defensa y de seguridad, y el desarrollo de mecanismos de diplomacia preventiva. En el ámbito institucional, se recomendó el fortalecimiento por un lado, de la dimensión parlamentaria a través de la creación de una Asamblea Parlamentaria Euro-mediterránea (APEM), y por otro, de los mecanismos de apropiación para lograr una implicación más efectiva de los países del Sur en el proceso. A este efecto, se estudiarían las maneras y los medios para reestructurar el Comité Euromed, aplicar el principio de presidencia compartida y de celebración rotatoria de las reuniones ministeriales<sup>229</sup>. También se incorporaron una serie de medidas relativas al pilar social, cultural y humano, entre ellas, la creación de una Fundación para fomentar el diálogo entre culturas y civilizaciones y para favorecer el intercambio cultural, lo que sería posteriormente la Fundación Anna Lindh, la convocatoria de una Conferencia ministerial sobre migraciones, la colaboración en asuntos de justicia y en este sentido la aprobación de un documento marco sobre Justicia y Asuntos de Interior, o la extensión del programa de

---

<sup>227</sup> Aunque tanto en las Conclusiones de la presidencia como en el Plan de Acción, los ministros expresaron su deseo de que la Carta fuera adoptada « en cuanto la situación política lo permitiera »

<sup>228</sup> « Plan de Acción de Valencia », apartado II.2 ; [www.medobs.net/documents/DocsClau/PlanAcc%C3%B3/ConclValencia02\(es\).pdf](http://www.medobs.net/documents/DocsClau/PlanAcc%C3%B3/ConclValencia02(es).pdf)

<sup>229</sup> *Ibid.*, apartado V : « Disposiciones institucionales »

cooperación universitaria Tempus a los socios mediterráneos, entre otros<sup>230</sup>.

El Plan de Acción de Valencia se reconoció como el documento « *le plus récent et le plus complet d'engagements pris en vue de développer le partenariat* » y obtuvo de nuevo el apoyo de la **VI Conferencia Euro-mediterránea de Nápoles**, celebrada los días 2 y 3 de diciembre de 2003. La última de las Conferencias celebradas antes de la ampliación europea estuvo de nuevo condicionada por el conflicto árabe-israelí y la intervención americana en Irak que fueron los temas de debate del encuentro<sup>231</sup>. Sin embargo, a pesar de la tensión política, la Conferencia de Nápoles tuvo la virtud de impulsar de nuevo el Foro Civil Euromed gracias, sin lugar a duda, a la dirección de Fondazione Mediterranea. Esta voluntad de acercar el partenariado a la sociedad civil queda reflejada en la introducción de las Conclusiones de la Presidencia : « *Les ministres ont également reconnu la nécessité d'approfondir le processus pour le rendre plus visible et plus transparent, en vue de le rapprocher des sociétés civiles de la région* »<sup>232</sup>, en donde además los participantes reafirman « *leur volonté commune de renforcer leur partenariat, réitérant ainsi leur adhésion commune aux*

<sup>230</sup> *Ibid.*, apartado VI : « Partenariado cultural, social y humanitario »

<sup>231</sup> Los ministros coincidieron en afirmar que la Hoja de Ruta era por el momento la única solución posible : « *les ministres ont reconnu qu'il n'existe pas d'autre solution qu'une mise en oeuvre rapide, totale et de bonne foi de la Feuille de route par les deux parties. Ils considèrent la résolution 1515 du Conseil de sécurité des Nations Unies comme un encouragement de la communauté internationale à poursuivre les efforts déployés par le Quatuor* » (párr. 12) En cuanto a la intervención americana en Irak, los participantes se felicitaron por la adopción de la Resolución 1511 por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas e hicieron un llamamiento a la UE para que desempeñara un papel importante en la reconstrucción política y económica de Irak : « un débat a eu lieu sur les événements se produisant en Irak et sur les perspectives d'arrangements après le conflit. Les ministres se sont félicités de l'adoption à l'unanimité de la résolution 1511 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Ils ont rappelé l'engagement de l'Union européenne de jouer un rôle important dans la reconstruction politique et économique de l'Iraq, dans le cadre des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies » ; **Conférence Euro-Méditerranéenne des Ministres des Affaires Etrangères (Napels, 2-3 décembre 2003). Conclusions de la Présidence**, p : 2-3 y 8 ; [www.ec.europa.eu/comm/external-relations/euromed/reports.htm](http://www.ec.europa.eu/comm/external-relations/euromed/reports.htm)

<sup>232</sup> *Ibid*, párr.1

*valeurs et aux objectifs de la Déclaration de Barcelone. Tout en soulignant l'importance du dialogue euro-méditerranéen en tant qu'élément clé de leurs relations réciproques, ils ont souligné la nécessité d'intensifier les efforts pour accroître son efficacité »*<sup>233</sup> con el fin de reforzar la seguridad y estabilidad en la región, de promover las reformas políticas y económicas, y de velar para que el terrorismo y el extremismo no obstaculicen el desarrollo del proceso. En Nápoles se aprobaron además una serie de orientaciones para el futuro, en particular en tres materias específicas:

- **La creación de una Asamblea Parlamentaria Euro-mediterránea (APEM):** definida por el Foro parlamentario euro-mediterráneo en una Recomendación a la VI Conferencia de Nápoles que se incorporó a los anexos, reunido en Nápoles el 2 de diciembre de 2003, y entre sus misiones principales estarían asegurar la aplicación de los Acuerdos de Asociación, aconsejar sobre asuntos que afectan a la asociación y adoptar resoluciones así como emitir recomendaciones a las Conferencias ministeriales<sup>234</sup>. Dotada de un poder consultativo, la Asamblea debía de estructurarse, según consejo del Foro parlamentario de la siguiente manera: 1. 240 miembros, 120 de los países socios mediterráneos y 120 europeos (de los cuales 75 provendrán de los Parlamentos nacionales de los 25 Estados y 45 del Parlamento Europeo). La Asamblea se organizaría sobre la base de delegaciones nacionales; 2. La Oficina de la Asamblea se compondría de cuatro miembros: dos de cada ribera mediterránea (por lo que respecta a la UE, uno de ellos provendrá del Parlamento Europeo y el otro de los Parlamentos nacionales). La Presidencia sería rotativa entre ellos, lo que garantizaría la paridad Norte-Sur; 3. La Asamblea se organizaría en tres comisiones

---

<sup>233</sup> *Ibid*, párr.1

<sup>234</sup> « *Recommandation du Forum Parlementaire Euro-méditerranéen à la VIème Conférence ministérielle Euro-Méditerranéenne sur la création d'une Assemblée Parlementaire Euro-Méditerranéenne* », Naples, le 2 décembre 2003. Annexe à les « *Conclusions de la Présidence* » en [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/euromed/publication/euromed\\_report71b\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/publication/euromed_report71b_fr.pdf)

parlamentarias, relativas a los tres cestos del  
partenariado euro-mediterráneo<sup>235</sup>.

- **La definición del papel y del modelo de la FEMIP:** los ministros declararon acoger favorablemente las conclusiones del Consejo ECOFIN del 25 de noviembre, que recogiendo las sugerencias de los socios mediterráneos beneficiarios de la FEMIP, preconizaba reforzar este instrumento en el seno del BEI, con el objetivo de consolidarlo y dotarlo de una serie de medios para potenciar el sector privado<sup>236</sup>.
- **La creación de la Fundación Euro-mediterránea para el diálogo entre las culturas:** La Conferencia decidió apoyar las propuestas realizadas por los Altos Funcionarios en el documento Euromed 57/03 Rev2 para la puesta en marcha de una Fundación que tendría como principales objetivos la promoción del diálogo entre las culturas y civilizaciones presentes en la región así como el de servir de catalizador de todas las iniciativas destinadas a favorecer la comprensión mutua. Su organización, en un principio, bajo la forma de una red de redes dotada de una administración ligera, permitiría un diálogo regular, principalmente entre los agentes culturales ajenos a los foros diplomáticos oficiales. Los ministros garantizaron, a su vez, que la Fundación contaría con los recursos necesarios y analizaron el Informe del Grupo de Sabios del Presidente Romano Prodi que había sido presentado en octubre de ese mismo año en Alejandría que debía de servir de guía para el trabajo futuro de la Fundación.<sup>237</sup>

En cuanto al seguimiento del Plan de Acción de Valencia, los Ministros constataron algunos avances significativos sobre todo en los que se refiere a los Acuerdos de Asociación, en

<sup>235</sup> *Ibid.* El encuentro inaugural tuvo lugar en Atenas los días 22 y 23 de marzo de 2004 y la primera sesión plenaria de la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea se desarrolló durante los días 12 al 15 de marzo de 2005 en El Cairo. Con ocasión de esa primera reunión se adoptaron varias resoluciones de cara a la celebración de la Conferencia Extraordinaria de Barcelona en noviembre de 2005. Más información sobre sus actividades en [www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/home/default\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/home/default_fr.htm)

<sup>236</sup> *Ibid.*, Párr.42

<sup>237</sup> *Ibid.*, Párr.57

especial, se felicitaron por la entrada en vigor de aquellos firmados con Túnez, Marruecos, Israel y Jordania, así como la puesta en marcha de algunos Subcomités de seguimiento, e hicieron un llamamiento para acelerar los procesos de ratificación de aquellos que aún no habían entrado en vigor.

**La VII Conferencia Euro-mediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores de Luxemburgo**, celebrada los días 30 y 31 de mayo de 2005, estuvo enfocada principalmente a establecer las bases de la Conferencia extraordinaria que tendría lugar en Barcelona durante los días 27 y 28 de noviembre de 2005 y de la que se esperaba que fuese al más alto nivel posible<sup>238</sup>. Por otra parte, la Conferencia de Luxemburgo suponía la primera reunión tras la adhesión de diez nuevos países a la UE, hecho que quedó reflejado en la consecución de unas Conclusiones comunes (y no de la presidencia como había venido sucediendo hasta el momento), en donde se afirmó que la UE ampliada suponía un elemento positivo para la Asociación Euro-mediterránea y que las instituciones comunitarias continuaban dando su apoyo a la Declaración de Barcelona : « *Indeed, while the world has undergone major changes, while the European Union's enlargement has added new positive elements to the Partnership and while the Union's institutions have continued to evolve, the Barcelona Declaration is still the cornerstone of the Partnership and is actually more relevant than ever. Its vast potential is far from being exhausted and sets the objectives for many years to come. The centrality of the Barcelona Process is a unanimously accepted principle, as shown by the strong attachment of all partners to this special relationship. Indeed, one of its most fundamental achievements is an enhanced climate of trust that has been created through a systematic and structured dialogue and cooperation over the years, thus enabling partners to develop a better understanding of each other* »<sup>239</sup>. En la Declaración final de Luxemburgo, se realizó además un balance de los diez años de la Asociación, haciéndose una mención especial

<sup>238</sup> Reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores en la Haya (29 y 30 de noviembre de 2004) a iniciativa del gobierno español y con el apoyo de los 35 países socios.

<sup>239</sup> « *Conclusions for the VIIth Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Foreign Affairs* » (Luxembourg, 30-31 may 2005), párr. 3;  
[http://www.medobs.net/documents/DocsClaus/ConclLuxemburgo05\(en\).pdf](http://www.medobs.net/documents/DocsClaus/ConclLuxemburgo05(en).pdf)

a la conclusión de los Acuerdos de Asociación y al hecho de que los Consejos y Comités de asociación, así como los diversos Subcomités Técnicos se reuniesen periódicamente con vistas a asegurar una implementación práctica y una base para la aplicación de la Política Europea de Vecindad (PEV). En este sentido, observamos un cambio de registro y encontramos por primera vez la denominación de « vecinos » para designar a los PMNC. Los ministros saludaron también la adopción de los primeros Planes de Acción en sectores tales como la democracia, buen gobierno, derechos humanos y apoyo a la modernización económica con diversos socios mediterráneos dentro de la nueva Política de Vecindad<sup>240</sup>. Siguiendo en las conclusiones de la presidencia y dentro del capítulo institucional, los Ministros se felicitaron además por la puesta en marcha de la APEM « *which is to be welcomed both as a contribution to democracy and as evidence of the successful implementation of the policy of joint ownership* »<sup>241</sup> así como por la creación de la Fundación para el Diálogo entre las Culturas<sup>242</sup> así como de la Plataforma No-gubernamental Euromed creada en el último Foro Civil Euromed con vistas a recoger las peticiones de la sociedad civil en diversas áreas tales como los derechos humanos, el medio ambiente, el desarrollo sostenible, el patrimonio o el género y de velar por ellas y servir como órgano de enlace permanente entre los actores del sector independiente, de promover y coordinar los futuros encuentros. Además de este balance, las Conclusiones recogen unas « Orientaciones para el Futuro » en los ámbitos siguientes: 1. Paz, Seguridad, Estabilidad, Buen gobierno y Democracia, 2. Desarrollo económico sostenible y Reformas, 3. Educación e Intercambios socio-culturales, 4. Justicia, Seguridad, Migraciones e Integración Social con las recomendaciones a tener en cuenta para reforzar el partenariado y abrir una nueva etapa.

---

<sup>240</sup> Las consultas con Marruecos, Túnez, Jordania, Israel y la Autoridad Palestina finalizaron en diciembre de 2004, siendo aprobados los primeros Planes por la Comisión y el consejo durante ese mismo mes.

<sup>241</sup> *Ibíd.*, Párr. 5

<sup>242</sup> Inaugurada el 20 de abril de 2005 en Alejandría, Egipto reagrupando a 35 redes nacionales.

**La Conferencia Extraordinaria de Barcelona (Barcelona +10)**, celebrada los días 27 y 28 de noviembre de 2005, había suscitado muchas expectativas en torno a la asistencia de los principales jefes de Estado y de Gobierno de los diez países socios del Mediterráneo así como de una posible Declaración Final que diese visibilidad y vigencia al Proceso y que abriese nuevas esperanzas para impulsarlo en el nuevo contexto de 2005. Dichas expectativas se convirtieron muy pronto en desilusión a pesar del intenso trabajo de la diplomacia española en los meses previos a la celebración. La lista de bajas fue amplia con la ausencia de la casi totalidad de los mandatarios de los países árabes de la ribera sur: el presidente egipcio, Hosni Mubarak; el rey Abdalá II de Jordania; Mohamed VI de Marruecos; el primer ministro israelí, Ariel Sharon; el presidente de Argelia, Abdelaziz Buteflika; y el de Túnez, Zin el Abidin ben Ali. Si estuvieron, sin embargo, el presidente de la Autoridad Palestina, Mahmud Abbas, y el primer ministro turco, Recep Tayyip Erdogan. A estas ausencias notables se añadió la falta de consenso para una Declaración Final en gran parte por la falta de acuerdo en la definición del término «terrorismo» entre árabes e israelíes. Sí se consiguieron, sin embargo, sacar adelante bajo mínimos, tres documentos: **las Conclusiones de la Presidencia, un Programa de Trabajo a Cinco Años («Five Year Work Program) y un Código de Conducta Antiterrorista** (anexos: documentos 9, 10 y 11).

En el primero de los documentos, los líderes del partenariado euro-mediterráneo volvieron a poner de relieve la importancia y validez de los principales compromisos adquiridos en Barcelona así como de sus valores, reiterando que el principal objetivo del Proceso de Barcelona era la consecución de un área de paz y estabilidad a través del diálogo, el intercambio y la cooperación. Los representantes reafirmaron además que sólo a través de la consecución del entendimiento mutuo en cuestiones de seguridad, la justa resolución de los conflictos, el refuerzo de la democracia así como del Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos junto con un desarrollo económico y social sostenible, el combate contra la pobreza y el entendimiento entre las culturas y los pueblos, se lograría conseguir ese

objetivo<sup>243</sup>. Un hecho significativo fue el rescate del término « mediterráneo » como característica cultural común de los países de la cuenca que el Rey de España destacó en la cena inaugural « lo mediterráneo como cuenca universal de cultura y de riqueza ». En este sentido, las Conclusiones de la Presidencia no difieren mucho del registro utilizado en la Declaración de Barcelona aunque si se incluyen y enfatizan términos como los jóvenes o el desarrollo sostenible. Además en el Programa de Trabajo a Cinco Años las antiguas tres cestas de la Declaración de Barcelona quedan distribuidas en cuatro apartados: 1. Partenariado político y de seguridad, 2. Desarrollo socio-económico sostenible y reformas, 2. Educación e Intercambios socio-culturales, 4. Migración, Integración social, Justicia y Seguridad. Así, la antigua cesta de la Declaración de Barcelona « Colaboración económica y financiera » pasa a denominarse ahora « Desarrollo socio-económico sostenible y reformas ». Migración y justicia que habían quedado en 1995 incluidas en la tercera cesta « Colaboración en los ámbitos cultural, social y humano » son tratadas ahora en un capítulo aparte. Con todo ello, lo más importante del Programa de Trabajo establecido con ocasión de la Cumbre fue el de establecer una « Hoja de Ruta » para la cooperación de los próximos cinco años. En este sentido, sentar las bases para lograr los ajustes necesarios dentro de la Asociación euro-mediterránea y conseguir resultados que tuviesen un impacto efectivo para los ciudadanos de la región así como el de aumentar la visibilidad de la Asociación<sup>244</sup>. Para llevar a término este Programa se aprobaron entre otros, cuatro instrumentos técnicos y financieros: el programa

<sup>243</sup> « 10th Anniversary Euro-Mediterranean Summit (Barcelona, 27 and 28 November 2005) Chairman Statement », párr.1 ; [www.barcelona+10.org](http://www.barcelona+10.org)

<sup>244</sup> « The aim of this programme is to implement the objectives agreed by partners at the 10th Anniversary Euro-Mediterranean Summit in accordance with the Barcelona Declaration of 1995. This work plan is designed to provide the basis for Euro-Mediterranean cooperation for the next five years. It aims to deliver results that will have a positive impact for all citizens in the region, thereby increasing the visibility of the Partnership. This work programme, as well as the implementation of the Association Agreements and the European Neighborhood Policy Action Plans, will be supported through technical and financial assistance provided through the MEDA Programme, the future European Neighborhood and Partnership Instrument (ENPI), bilateral contributions from Member States, FEMIP and other relevant financial instruments, at levels consistent with the high ambition of our Euromediterranean Partnership » « **Five Years Work Programme** », Brussels, 28 November 2005, 15074/05 (Presse, 327)

MEDA, «*European Neighbourhood and Partnership Instrument*» (ENPI), contribuciones bilaterales de los Estados Miembros y el FEMIP. En lo que respecta al Partenariado político y de Seguridad, los asistentes se comprometieron a promover la paz, la seguridad y la estabilidad en el área a través de medidas tales como : a) La extensión del pluralismo y la promoción de los jóvenes y de la mujer, b) El apoyo a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones a escala local y el aumento de la descentralización, c) La libertad de expresión y de asociación, d) El fomento de la participación de la sociedad civil. La UE se comprometió por su parte a poner en marcha « mecanismos de recompensa » financiera a semejanza de « los criterios de convergencia » para las países candidatos a la Unión, para aquellos países que demostrasen llevar a cabo con éxito, las reformas destinadas a conseguir hacer realidad esos compromisos<sup>245</sup>, instrumentos pertenecientes ya a la Política Europea de Vecindad.

En lo que respecta a los principales objetivos del capítulo dedicado al « Desarrollo socio-económico sostenible y las reformas », los participantes acordaron conseguir en los próximos años, un área con mayores oportunidades de empleo, reducir la pobreza y lograr un crecimiento sostenible de las economías a través de medidas tales como : a) La mejora del clima para los negocios y del acceso a los créditos bancarios para el sector privado, b) La reforma de las administraciones públicas, c) La estabilidad macro-económica, d) El fortalecimiento de los sistemas de protección social, e) El desarrollo de la innovación científica y tecnológica así como de la transmisión de conocimientos, f) La evaluación del impacto social de las reformas económicas y su toma en consideración, g) La mejora del acceso de la mujer al mercado laboral, h) El fomento de la inversión privada, i) El incremento de la integración regional, entre otras. Dentro de este apartado, lo más innovador fue el establecimiento de una Hoja de Ruta con dos objetivos prioritarios:

1. La progresiva liberalización de los productos agrícolas y piscícolas así como el desarrollo rural, mejora de la productividad y de la calidad de la

---

<sup>245</sup> *Ibíd.*, Párr. 4

producción y apoyo al desarrollo sostenible, de conformidad con lo establecido en la Hoja de Ruta de Rabat

2. La progresiva liberalización de los servicios con el compromiso de iniciar negociaciones lo antes posible<sup>246</sup>. También se hizo una mención a la lucha contra la contaminación industrial para lo cual los participantes se comprometieron a establecer una Hoja de Ruta basada en las recomendaciones del Euromed Environment Minister para conseguir una reducción significativa de aquí al 2020.

Además, se plasmó la voluntad de promover el desarrollo de los transportes intra-regionales y la consecución de un espacio euro-mediterráneo de la energía, entre otros, a la vez que se felicitaron por la adopción del Protocolo Pan-euro-mediterráneo sobre cúmulos de origen con vistas a facilitar la integración regional.

Las recomendaciones del Informe del Grupo de Sabios, encargado por el entonces presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, estuvieron presentes en el tercer capítulo del Programa, dedicado a la educación y a los intercambios. En él, se puso un especial énfasis en la relación existente entre educación y desarrollo económico, por lo cual los socios euro-mediterráneos se comprometieron a garantizar un acceso igualitario a una enseñanza de calidad, de acuerdo con los objetivos establecidos por la ONU en las « Metas del Desarrollo del Milenio »: « *Recognising the crucial role of education for political, social and economic development, partners will improve equitable access to quality education in line with the Millennium Development Goals and the Education for All objectives* »<sup>247</sup>. Como consecuencia, se establecieron dos objetivos prioritarios: la reducción a la mitad del analfabetismo antes del 2010 y la enseñanza primaria para todos los niños del área euro-mediterránea antes del año 2015. Para conseguir estos objetivos, se propusieron a aumentar los fondos destinados a la educación así como el número de escuelas y a poner en marcha programas contra el

---

<sup>246</sup> *Ibid.*, Párr. 8, a)

<sup>247</sup> *Ibid.*, Párr. 9

analfabetismo. También se hizo una mención especial a la necesidad de establecer estándares de calificación en la educación universitaria y de creación de redes universitarias con el fin de facilitar la transmisión de información, el trabajo conjunto con vistas a mejorar su calidad y la formación de profesores además de los intercambios entre los estudiantes. Una propuesta innovadora fue la necesidad de facilitar el acceso a Internet de las poblaciones de la cuenca y en este sentido la creación de una Biblioteca Virtual<sup>248</sup>. En concordancia con la Declaración de Barcelona, se siguió haciendo hincapié en el papel de la juventud y de la sociedad civil en la cooperación y el entendimiento mutuo y por ello, los participantes se comprometieron a favorecer los encuentros y el diálogo entre ellos. También se mencionó la importancia de trabajar de manera conjunta para elevar el papel de la mujer a condiciones de igualdad y por combatir el racismo, la discriminación y la xenofobia. Por último, los socios se propusieron apoyar el trabajo de la Fundación Anna Lindh para el diálogo entre las Culturas en pro de la comprensión intercultural, el diálogo regular y la promoción de los intercambios a todos los niveles.

Respecto al último de los capítulos dedicado a la Migración, Integración social, Justicia y Seguridad, se reconoció el interés común de los socios en estos temas. Por este motivo se acordó trabajar de forma conjunta para darles un tratamiento global e integrado. Lo más significativo fue la distinción entre el término «migración legal», la cual se reconocía como «una oportunidad para el crecimiento económico y la mejora de los lazos entre los países»<sup>249</sup> y «migración ilegal» a la que se comprometieron a reducir en los próximos años. En este sentido, los socios acordaron celebrar un encuentro a nivel ministerial para tratar cuestiones relativas a este tema. Poco que añadir respecto a las otras cuestiones, con excepción de la justicia respecto a la cual se

---

<sup>248</sup> La Biblioteca Virtual facilitaría el acceso a fuentes, textos y libros así como a todo tipo de publicaciones y documentos, incluyendo originales en lengua árabe y la traducción de estos a otras lenguas: «*create a Virtual Library to increase the accessibility of textbooks, reference books, publications and documents including in the original Arabic and through translating between Arabic and European languages*»; *Ibid.*, Párr. 10. l)

<sup>249</sup> *Ibid.*, párr. 11, a)

recomendaba trabajar para conseguir la modernización de las administraciones judiciales y para facilitar el acceso a ella de la población así como reforzar la cooperación entre los países socios para lograr poderes judiciales verdaderamente neutrales e independientes.

Los cambios sufridos en el contexto internacional desde la Declaración de Barcelona hasta la Cumbre del 10º Aniversario y los acontecimientos ocurridos el 11-S, el 11-M y el 7-J quedan patentes en el tratamiento específico de la cuestión terrorista. Pese a la aprobación final del « Código de Conducta Antiterrorista » con ocasión de la Cumbre de Barcelona, no parecen vislumbrarse muchos puntos de convergencia en esta materia, ni siquiera en lo relacionado con la definición de conceptos entre los países europeos, los árabes e Israel. Así por ejemplo, la mayoría de los representantes de los países árabes consideraban legítima la lucha armada si se trataba de defender la autodeterminación. Es incuestionable que difícilmente puede llegarse a un acuerdo sobre un tema de esta envergadura cuando la cuestión Palestina sigue sin resolverse y el tema de Irak continúa al rojo vivo. Sin embargo, los socios europeos capitaneados por los gobiernos español y británico necesitaban poner sobre la mesa y sacar adelante al menos una declaración de principios sobre el tema terrorista. Con todo, la sola aprobación del Código fue ya un éxito dadas las circunstancias actuales y en el Preámbulo los representantes del área Euro-mediterránea declararon « cooperar para erradicar el terrorismo en todas sus formas »<sup>250</sup>. El texto puede considerarse un texto inédito puesto que hasta ese momento no existía otro texto de características similares en donde los países se mostrasen unidos ante la condena del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones : « *Today, we reiterate our total condemnation of terrorism in all its forms and manifestations and our determination to eradicate it and to combat its sponsors* » con el compromiso a cooperar en línea con resoluciones, convenciones o desarrollos estratégicos de las Naciones Unidas, estándares establecidos por el Grupo de Acción Financiera Internacional y modalidades de colaboración bilateral. En segundo lugar, se insistió

---

<sup>250</sup> « *Euro-Mediterranean Code of Conduct on Countering Terrorism* », 10th Anniversary Euro-Mediterranean Summit, Barcelona 27 and 28 November 2005 ; 15075/05 (Presse 328)

expresamente en que el terrorismo nunca podía ser justificado y en la necesidad de abordar todas sus causas para erradicarlo a largo plazo (resolución de conflictos, ocupación, opresión, pobreza, violación de derechos humanos...) sin asociarlo con nación, cultura o religión alguna. Por último, el documento recogió la voluntad de continuar reduciendo vulnerabilidades y protegiendo a la población, intercambiando experiencias de utilidad para minimizar las consecuencias de atentados y proporcionando ayuda a las víctimas. Aunque el Código Euro-mediterráneo de Conducta no incluye una definición común de terrorismo y no impone obligaciones específicas para una cooperación internacional se trató de un marco político de referencia conceptual y normativa hasta ahora desconocido en esta región cuyos contenidos comprometieron a los miembros del partenariado euro-mediterráneo a reforzar la cooperación internacional en materia antiterrorista, contribuyendo así a estructurar el diálogo, dentro de la Asociación Euro-mediterránea en este tema y cuyos resultados efectivos deberán ser evaluados en el futuro.

En definitiva, la revisión de los encuentros efectuados a nivel ministerial y las sucesivas Conclusiones de la Presidencia nos demuestran la voluntad de los socios mediterráneos por mantener un diálogo regular. Sin embargo, podemos extraer dos conclusiones principales de lo analizado hasta el momento. La primera es que aunque el espíritu de Barcelona I continua manteniéndose, no así la euforia de 1995. De esta manera, encontramos un progresivo desencanto, convertido en algunos momentos concretos incluso en escepticismo, sobre todo entre los países socios del Sur, lo que nos demuestra que el principio de « partenariado » en sí se encuentra en peligro al no haberse hecho efectiva la apropiación del proceso por parte de los socios MNC. Este hecho viene sin duda motivado por los desequilibrios en cuanto a iniciativas, quedando demostrado por ejemplo, que en estos diez años ninguno de estos encuentros ministeriales ha tenido lugar en la ribera sur. La falta de euforia es también la consecuencia de la otra conclusión extraíble de este capítulo, la influencia en el partenariado de la evolución del contexto internacional condicionado a su vez por dos acontecimientos: la ampliación de la UE y sus consecuencias, entre ellas, dificultades internas y el

desplazamiento de intereses europeos así como la desestabilización progresiva de la cuenca Sur-Este por el agravamiento de conflictos como el de Palestina o el conflicto de Irak. A ello debe añadirse la progresiva influencia de la nueva política intervencionista norteamericana en la región. Del primero de los acontecimientos se deriva la falta de acuerdo político y de consenso entre los socios europeos respecto a su propia política exterior. La UE parece haber delegado en la mayoría de los casos en los EEUU la acción política, convirtiéndose progresivamente en mero actor pasivo donante de fondos<sup>251</sup>. La segunda cuestión, sin embargo, paraliza sin duda el entendimiento entre los socios y contribuye a poner freno al desarrollo de una zona de paz y estabilidad en la región, principal objetivo de la Asociación. Todos estos hechos quedan patentes por ejemplo en las ausencias notables en la Cumbre del 10º Aniversario en Barcelona, en las amenazas de no asistencia a los encuentros de Barcelona IV, V y VI de las delegaciones árabes así como en el cambio de registro en las sucesivas conclusiones y en el tratamiento de los temas. Los países del Sur tienen la impresión de que el PEM no ha cumplido las expectativas y esta sensación sirve a su vez de excusa para garantizar el « status quo » en la región.

Sin embargo, paralelamente a esta sensación de desencanto, la idea de que la cooperación en forma de partenariado es la única vía de diálogo posible para conseguir un Mediterráneo más igualitario parece seguir perviviendo entre los socios euro-mediterráneos que siguen esforzándose por mantener un diálogo regular y llegar a compromisos en cada encuentro. En esta idea parecen seguir coincidiendo todos los países miembros del partenariado aunque en buena medida la multiplicación de iniciativas lanzadas desde Europa en los últimos años y los intereses divergentes de los países miembros hacia la región hacen difícil determinar cual será el futuro del proceso. Entre las sociedades del Sur parece, por otro lado, existir una dualidad: por una parte, un compromiso con las reformas, por otra, una resistencia a las imposiciones externas, sensación acrecentada por los acontecimientos de esta década. Esto demuestra que el PEM puede ser todavía

---

<sup>251</sup> Así, por ejemplo, en el caso del conflicto árabe-israelí, la UE sigue siendo el principal donante de fondos a la Autoridad Palestina.

un proyecto moderno y relevante y por su especificidad, el « único instrumento para impulsar las reformas de una manera sensible y modulada »<sup>252</sup>. El diálogo institucional es tan sólo uno de los mecanismos de actuación de la Asociación Euro-mediterránea a través del cual se hace seguimiento, se corrigen y ajustan propuestas y se lanzan nuevos proyectos de cara a reforzar el partenariado. Sin embargo, sus objetivos eran y siguen siendo, como hemos visto, mucho más ambiciosos. Para hacer un balance aproximado a lo que han sido estos años del partenariado es necesario analizar de manera sistemática de los tres pilares que sustentan la Asociación Euro-mediterránea.

---

<sup>252</sup> « *Barcelona Plus : Towards a Euro-Mediterranean Community of democratic States* » ; *EuroMesCo Report, April 2005* ; Summary;