

Capítulo 3:

El Balance de una década de Asociación Euro-mediterránea: de Barcelona 1995 a Barcelona +10

Como hemos visto en los capítulos anteriores, en 1995 tres eran los objetivos principales a conseguir antes del 2010 por medio de una cooperación a dos frentes, bilateral y multilateral: la consecución de una zona de prosperidad compartida, principal compromiso del capítulo “Colaboración económica y financiera”, la construcción de un área de paz y de estabilidad por medio de una “Colaboración política y de seguridad” así como la creación de un espacio cultural activo a través del intercambio cultural y del encuentro, del entendimiento y del diálogo entre las sociedades ribereñas, principal objetivo de la tercera “cesta” de la Declaración de Barcelona, “Colaboración en los ámbitos social, cultural y humano”. A primera vista, la mayoría de los analistas están de acuerdo en afirmar que el Proceso de Barcelona no ha cumplido con los objetivos que se había fijado en 1995. Así, por ejemplo, en lo que respecta al objetivo de creación de una zona de estabilidad en el área mediterránea, principal preocupación de la UE, hoy en día siguen persistiendo los principales conflictos que perturban la región, como el conflicto entre palestinos e israelíes, pero también otras cuestiones urgentes como el Sahara Occidental o Irak, este último no ubicado en la región mediterránea pero cuyos efectos se extienden por toda la región. En cuanto al objetivo de creación de una zona de prosperidad compartida, los resultados tampoco parecen muy positivos. Las asimetrías y desigualdades en términos de desarrollo económico, político y social entre el Norte y el Sur siguen existiendo, incluso las diferencias entre ambas son más acentuadas hoy que en 1995, según datos del Informe sobre el Desarrollo Humano publicado en 2005 por el PNUD que describen a la región mediterránea como la zona del mundo que registra el mayor grado de desigualdad en un espacio tan reducido

No todos los fracasos pueden imputarse al partenariado directamente debido a que los resultados vienen determinados también por factores estructurales de orden estratégico y geopolítico que corresponden con un momento determinado de la historia, y comportamentales de cada país socio. Sin embargo, el partenariado, teniendo en cuenta los objetivos que se había fijado en 1995, tiene también una responsabilidad propia. ¿Qué es lo que ha fallado entonces? Las críticas son diversas y proceden de diferentes ámbitos: mundo académico, organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas. En el ámbito académico, Antoni Segura (2005), Gemma Aubarrell (2005), Richard Youngs y Hauzam Amirah Fernández (2005) o Michelle Pace (2005) coinciden en afirmar que el PEM se ha ido consolidando a lo largo de estos años de manera gradual, en un marco de diálogo y de cooperación y de que existen las bases para corregir las deficiencias actuales. Sin embargo, casi todos parecen estar de acuerdo en afirmar también que el partenariado no ha cumplido con las expectativas iniciales y que la revitalización del proceso es necesaria. Así, Antoni Segura afirma que a pesar de que *“el espacio euro-mediterráneo es una realidad mucho más consolidada que hace una década y que los intercambios humanos, culturales y universitarios se han incrementado notablemente, deben incluirse en el balance, evoluciones negativas como la todavía gran disparidad en los niveles de desarrollo entre el Norte y el Sur, la escasa o nula articulación comercial entre los países mediterráneos no europeos, la incapacidad para regular y absorber los*

²⁵³ La diferencia de la renta per cápita entre el Norte y el Sur es de 13 a 1 a favor del Norte. En el año 2005, las diferencias en el índice de desarrollo humano son patentes entre los socios mediterráneos. Mientras los países comunitarios aparecen situados en el ranking (formado por 177 países) en la zona de desarrollo alto (los mejor situados son Luxemburgo : 4°, Suecia : 6° y Bélgica : 9°), los PMNC aparecen (con excepción de Israel n°23) en la zona de desarrollo medio (los mejor situados son Líbano : 81°; Túnez : 89°; Jordania : 90°, siendo los peor situados Siria : 106°; Egipto : 119° y Marruecos : 124°). Cfr. *Human development Report 2005*. PNUD, Nueva York, 2005.

*crecientes flujos migratorios sur-norte, la lentitud –y en ocasiones retroceso- en las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y las libertades fundamentales en algunos países no comunitarios y la creciente inestabilidad en el Mediterráneo*²⁵⁴. Por su parte, Richard Youngs y Haizam Amirah Fernández afirman que “*existe un consenso general en afirmar que la AEM ha sido incapaz de alcanzar los objetivos más elevados de la Declaración de Barcelona*” pero que no obstante, “*las iniciativas lanzadas en el primer pilar han generado un proceso de socialización que ha contribuido positivamente a la creación de una identidad mediterránea*”²⁵⁵. Gemma Aubarell y Michelle Pace son optimistas en cuanto a los resultados obtenidos en la instauración de un sistema de confianza, sobre todo del contacto real y de la multiplicación de las iniciativas culturales²⁵⁶.

Algunos analistas del mundo académico atribuyen los fracasos a una orientación demasiado liberal en lo económico y a un partenariado que no ha demostrado una suficiente voluntad política en la resolución de conflictos o en la defensa de derechos humanos y estado de derecho. En este sentido, Eberhard Kienle (2005) critica los propios principios que subyacen en la filosofía de la AEM, “*la tendencia a pensar que los esfuerzos por promover la reforma económica en el sur del Mediterráneo pueden contribuir a alcanzar el objetivo de promover un cambio*

²⁵⁴ **SEGURA, Antoni**: « El espacio euro-mediterráneo, 10 años después », El País, 24 noviembre 2005

²⁵⁵ **AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam y YOUNGS, Richard**: « Proceso de Barcelona: balance de una década de Asociación Euro-mediterránea »; Real Instituto El Cano, 11 noviembre 2005.

²⁵⁶ **AUBARELL, Gemma**: « Barcelona +10: una oportunidad renovada para el Mediterráneo ». *AFKAR-Ideas*, N°6 (2005); Pág.: 26-27 y **PACE, Michelle**: « Las iniciativas culturales de la AEM: ¿Qué relevancia política?»; **AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam y YOUNGS, Richard (Coord.) (2005)**: « La Asociación Euro-mediterránea una década después », FRIDE; Capítulo 4, Pág. 65; www.fride.org/B10

*político que fomente la seguridad*²⁵⁷. Se ha criticado también la actitud de la UE demasiado complaciente de los socios mediterráneos con algunos regímenes autoritarios. Así, por ejemplo, Roberto Aliboni (2005) subraya que *“los esfuerzos realizados por la UE para promover la democracia y los derechos humanos han sido limitados en escala y plantean una interpretación errónea de conceptos fundamentales”*. Fred Tanner (2005) lamenta, sin embargo, que *“el PEM haya centrado las cuestiones de seguridad en el ámbito de la Justicia y Asuntos Internos dejando al margen iniciativas más amplias destinadas a la reforma del sector de la seguridad”*²⁵⁸. En el ámbito institucional, se ha dicho también que el partenariado es un proceso demasiado controlado por las instituciones europeas que impide una mayor apropiación del proceso por parte de los socios del sur. Se han hecho a menudo comparaciones respecto al proceso de ampliación emprendido por la UE hacia los países del este y las dotaciones que ésta ha venido destinando en comparación con los fondos destinados al PEM, los cuales se han considerado insuficientes y muchas veces mal distribuidos. A veces se ha criticado una débil institucionalización del proceso y otras una excesiva burocratización, en particular de los mecanismos para acceder a la financiación. En el ámbito de la colaboración económica, George Joffé (2005) señala *“una carencia de las fórmulas económicas de la AEM así como la incapacidad de la Unión para satisfacer las necesidades en el ámbito de la infraestructura económica y social del sur del Mediterráneo”*²⁵⁹. Se ha lamentado además que cuestiones clave como las migraciones o el comercio de productos agrícolas quedara en un segundo plano de la agenda. Es el caso de Bichara Khader (2005) quien afirma que en el Proceso de Barcelona existe una contradicción en la aproximación al concepto de inmigración, centrado exclusivamente en la seguridad y no en los principios de

²⁵⁷ AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam y YOUNGS, Richard (Coord.) (2005) ; *Ibid.*, introducción, Pág. 20 ;

²⁵⁸ *Ibid.*, Pág. 20

²⁵⁹ JOFFE, George : « La inversión extranjera en el contexto de la Asociación euro-mediterránea » ; *Ibid.*, pp : 39-50

inclusión tal y como son defendidos en la AEM²⁶⁰. En lo relacionado con el ámbito geográfico, se ha criticado la ausencia de países de los Balcanes, de Libia y Mauritania, cuando el proceso se caracteriza por ser una iniciativa regional.

El balance de los diez años de Asociación es valorado por la sociedad civil con un “aprobado crítico” tal y como recoge la encuesta del Instituto Europeo del Mediterráneo realizada entre 500 representantes del mundo asociativo, ONGs, profesores, políticos y periodistas con ocasión del décimo aniversario de la Declaración de Barcelona. En la encuesta titulada “Diez años del Proceso Euro-mediterráneo, la sociedad civil opina” (2005) se hace una lectura crítica del proceso, sobre todo en lo que concierne a los avances en democratización, creación de empleo y políticas educativas aunque también se reconocen algunas virtudes²⁶¹. Estos datos parecen coincidir con las reivindicaciones recogidas en las Conclusiones de Málaga (2005)²⁶² por la Plataforma No-Gubernamental Euro-mediterránea: discrepancias entre los objetivos expresados en 1995 y los resultados obtenidos, necesidad de relanzar el proceso y un sentimiento de fracaso entre la sociedad civil por la ausencia de debate público y de visibilidad del Proceso. En relación con el componente político, se denuncia una insuficiencia en cuanto a las reformas democráticas y una continua violación de los derechos humanos. En el apartado económico, los representantes de las organizaciones reunidas en Málaga subrayan que *“el PEM no ha contribuido de manera significativa a la creación de empleo ni a mejorar de la situación económica y social de las poblaciones del sur”*. En cuanto al tercer pilar de Barcelona, se pone de relieve la marginalización durante estos diez

²⁶⁰ KHADER, Bichara: « La inmigración y la Asociación Euro-mediterránea »; *Ibid.*, pp. : 95-106.

²⁶¹ En www.iemed.org

²⁶² EuroMed Non-Governmental Platform : « Malaga Conclusions : civil society evaluates 10 years of EuroMediterranean Partnership », Malaga, 2005 ; www.euromedforum.org

años de los temas migratorios y de los intercambios culturales, y en concordancia con Bichara Khader en la denuncia de una aproximación exclusiva al concepto de inmigración desde una perspectiva securitaria. El informe de Amnistía Internacional es, si se quiere, todavía más pesimista respecto a los resultados obtenidos al afirmar que “la consecución de los objetivos originales del PEM parece hoy más remota que hace diez años”²⁶³

Desde el ámbito institucional, el sector público y las instituciones comunitarias, el tono de las críticas es menos elevado y todos parecen demostrar una voluntad por revitalizar el PEM y por contrarrestar el desánimo. La comisaria de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea y de la Política Europea de Vecindad, Benita Ferrero – Waldner afirma su voluntad de reforzar el Proceso de Barcelona “porque aun quedan cosas por hacer” al mismo tiempo que pone de relieve los logros alcanzados: *“En estos diez años del PEM hemos llevado a cabo grandes desafíos: la firma de los Acuerdos de Asociación con todos los países implicados y el establecimiento de programas de cooperación regionales y bilaterales de ayuda a países por la introducción de reformas y la mejora de su entorno económico para crear trabajo [...]”*²⁶⁴. La Comisión política, de seguridad y de derechos humanos de la Asamblea Parlamentaria Euro-mediterránea subraya por su parte que *“el PEM es la única tentativa existente en el conjunto de la región que, desde hace 10 años, intenta crear un espacio de estabilidad y paz fundado sobre valores comunes, por una nueva aproximación de las relaciones internacionales, privilegiando siempre una cooperación más estrecha y sólida entre el conjunto de Estados y pueblos euro-mediterráneos”* aunque considera que *“a pesar de los medios presupuestarios y financieros desplegados, la*

²⁶³ Amnesty International (UE Office) : « Ten years of Euromed : time to end the human rights deficit », en www.amnesty.org

²⁶⁴ Entrevista con ocasión de la celebración de la Cumbre extraordinaria de Barcelona, 27 y 28 de noviembre, en www.barcelona+10.org

*diferencia económica entre las dos riberas del Mediterráneo se ha ampliado en estos últimos años*²⁶⁵.

Para finalizar esta revisión bibliográfica sobre los resultados del PEM una década después, debemos prestar una atención especial a los informes editados con ocasión del décimo aniversario de la Declaración de Barcelona por dos centros de investigación especializados: el informe FEMISE 2005 sobre la colaboración económica titulado *“Le Partenariat euro-Méditerranéen, 10 ans après Barcelone: Acquis et perspectives”* y el informe EuroMesCo *“Barcelona Plus: Towards a euro-Mediterranean Community of Democratic States”*. La FEMISE, la red de institutos especializados en materia económica no realiza una valoración muy positiva de los logros conseguidos en la segunda ceta de la Declaración: no se han conseguido reducir de manera significativa los índices de pobreza de los países del Sur, la liberalización comercial ha sido demasiado lenta y deficiente y no se ha aumentado la inversión extranjera en la zona. De esta manera, la FEMISE considera que *“la AEM no ha podido evitar el proceso de divergencia que desde los años 80 se manifiesta en el PIB entre el Norte y el Sur del Mediterráneo”*²⁶⁶ que era, por otra parte, uno de sus principales objetivos. La conclusión del Informe es que *“Los Países socios mediterráneos están hoy lejos en su proceso de reformas económicas. Aunque el partenariado ha permitido convencer a los poderes públicos de su utilidad, estamos lejos de observar un proceso coherente, fundado sobre una agenda precisa, en el que los resultados son analizados regularmente”*, al mismo tiempo que afirma que la principal adquisición es el *“haber permitido revivir la identidad mediterránea así como de los retrasos y reformas necesarias”*. El informe EuroMesCo, la red de institutos especializados en política exterior y

²⁶⁵ **Assemblée Parlementaire Euro-Méditerranéenne**; Commission politique, de sécurité et des droits de l'homme: « Projet de Recommandation sur l'avenir du Processus de Barcelone »; Rapporteur Mme Tokia Saïfi; DOC_581525/DV_FR

²⁶⁶ **FEMISE (2005)**: *“Le Partenariat euro-méditerranéen, 10 ans après Barcelone: Acquis et perspectives”*, Février, 2005; Résumé; en www.femise.org

seguridad, destaca que los resultados del PEM están lejos de los objetivos fijados en 1995, sobre todo en lo que se refiere a democratización, seguridad y derechos humanos aunque pone de relieve que *“a pesar de las deficiencias manifiestas a los largo de esta década, el análisis de la Declaración de Barcelona demuestra que es todavía un proyecto moderno y relevante. [...] Hoy, por hoy, el único instrumento posible para impulsar las reformas en los países del Sur de una manera sensible y graduada”* y propone para ello *transformar la región en “una Comunidad de Estados Democráticos”*²⁶⁷

En definitiva, lo que se reprocha al Partenariado euro-mediterráneo es que haya perdido parte de su esencia original. En efecto durante esta década se han modificado, por ejemplo, algunos de los conceptos que formaban parte de la filosofía y del espíritu de Barcelona. Así, dentro de la dimensión securitaria se ha ido dando progresivamente prioridad a temas tales como el terrorismo, el crimen organizado y la inmigración ilegal, utilizándose en todos ellos un enfoque fundamentalmente policial y judicial cuando el centro de las preocupaciones debería haber estado en los costes sociales, la cohesión social, el diálogo y la mejora del bienestar de las sociedades euro-mediterráneas. Parte de su naturaleza era también el planteamiento de una estrategia gradual, multilateral y de largo alcance que sin embargo parece haberse convertido en estos años en la búsqueda de soluciones prácticas y rápidas. Quizás por ello, o por ser un proyecto ambicioso en cuanto a sus expectativas, el PEM ha ido perdiendo todo su optimismo inicial y su vitalidad. De tal forma que en muchas ocasiones el público tiene la impresión de que no cumple con los objetivos. A la Asociación Euro-mediterránea puede criticársele también, diez años después, su excesiva orientación liberal, el hecho de que se diese por sentado que el desarrollo económico de los países del Sur y su entrada en el juego de la ley del mercado y de la competitividad, diese los mismos resultados que en Europa.

²⁶⁷ **EuroMesCo:** *“Barcelona Plus: Towards a euro-Mediterranean Community of Democratic States”*, April, 2005; Summary: *From partnership to Community: An 11-Point Commitment*

El desarrollo económico es percibido como instrumento para reducir la fractura entre el Norte y el Sur y por lo tanto, un medio para reducir todo tipo de riesgos securitarios en la zona. Sin embargo, la reforma política, las libertades el desarrollo social aunque son complementarias con las reformas económicas no pueden estar supeditadas a la agenda económica.

Realizar un balance de los resultados de un Proceso tan amplio no es una tarea fácil. El principal problema al que nos enfrentamos es el de saber qué parámetros vamos a utilizar. Es evidente que el impacto de la AEM no es el mismo según las zonas y los países, principalmente porque influyen múltiples variables coyunturales y locales, políticas, económicas o estratégicas, entre otras. No todos los países parten tampoco de la misma situación. Por ejemplo, algunos antiguos socios como Malta forman hoy parte de la Unión Europea. Otros como Turquía son países candidatos e Israel no parte de la misma situación socio-económica que sus vecinos del Sur. Lo que trataremos de buscar, sin embargo, en este análisis es la parte de responsabilidad que tiene el PEM en relación a los objetivos que se había fijado en 1995. Además del análisis sobre la concepción e ideología de este proyecto, lo que nos interesa en este capítulo es evaluar el impacto real de la políticas iniciadas en el marco del PEM, dado los objetivos inicialmente fijados: ¿estamos más cerca de una convergencia económica y de una aumento de la calidad de vida en el Sur?, ¿es hoy el mediterráneo una zona mas segura y estable?, ¿se han aumentado los contactos entre los individuos y los pueblos que habitan en la región ?, preguntas que podríamos casi responder a priori pero que están llenas de múltiples matices. Queremos averiguar cuáles son esos matices, qué iniciativas tuvieron éxito y cuáles no, y por qué.

3.1 La cesta económica de la Declaración de Barcelona: ¿hacia una zona de prosperidad compartida?

El Proceso de Barcelona se caracterizó por ser ante todo, una iniciativa “multilateral y progresiva” en la que el objetivo principal era construir un área de paz y estabilidad a través de avances tanto económicos como políticos y sociales. De esta manera, la lógica económica de Barcelona quedaba integrada en las tres dimensiones del partenariado, al establecerse como principal objetivo de esta segunda “cesta o pilar” la consecución de una zona de prosperidad compartida. En primer lugar, el planteamiento de la AEM parte de la idea de que existe una relación entre desarrollo económico y modernización política. Así, la liberalización económica daría lugar a una forma de liberalización política y democrática y la apertura de las economías y de las interdependencias comerciales entre los socios atenuaría los conflictos entre estados. En segundo lugar, la lógica económica de Barcelona estaba organizada como vimos anteriormente en torno a la construcción progresiva de una zona de libre-comercio euro-mediterránea (ZLE)²⁶⁸. En tercer lugar, la dimensión social y humana estaba orientada a atenuar el impacto social de las reformas económicas planteadas en el marco de la ZLE con el apoyo a programas sectoriales (educación de base, sanidad, desarrollo rural) cuyo objetivo era mejorar el equilibrio socio-económico en el Mediterráneo.

Así, la primera pregunta que surge al enfrentarnos a este análisis es si la consecución de esta zona de prosperidad

²⁶⁸ Con el fin de acompañar la liberalización de los mercados industriales de los PM, la Unión destina un apoyo financiero para: i) el ajuste estructural, ii) la instauración de un ambiente de política económica favorable para dinamizar el sector privado (y particularmente las pequeñas empresas), iii) el apoyo a la inversión extranjera. « *Le partenariat Euro-méditerranéen, 10 ans après Barcelone : Acquis et Perspectives* », FEMISE, février 2005 ; pp. 9

compartida está hoy más cerca que en 1995. Para ello debemos tener en cuenta los indicadores socio-económicos de partida de los PM antes de la puesta en marcha de la AEM, analizada en la segunda parte de esta investigación. En resumen, la situación económica de los PM a mediados de los 90 estaba caracterizada por: **1. Un movimiento de convergencia macro-económica** fruto de los diferentes programas de ajuste estructural puestos en marcha desde mediados de los años 80; **2. Una gran sensibilidad a los choques externos** (precios de materias primas, de la energía, una falta de vitalidad en el crecimiento en los países más desarrollados) e internos (sequía); **3. Sistemas económicos cerrados** a pesar de la transición hacia la liberalización; **4. Tasas de inversión extranjera en los niveles de los años 80** que generaban tasas de crecimiento inferiores al 3% al año con un cambio de estructura que había tardado 15 años en realizarse: la inversión privada se había convertido en mayoritaria en relación a la inversión pública; **5. Un anclaje externo a Europa relativamente modesto**, conseguido a través de la Política Mediterránea Renovada (PMR); **6. Una pobreza menos importante que en otras regiones del mundo pero una tasa de paro, en particular de los jóvenes, muy elevada**²⁶⁹.

Según la Declaración de Barcelona, el principal objetivo para conseguir una zona de desarrollo y de prosperidad en el Mediterráneo era el de integrar las economías de los PM en los mercados internacionales: *“el manteniment i el desenvolupament de polítiques fundades en els principis de l'economia de mercat i en la integració de les seves economies, tenint en compte les seves necessitats i els seus nivells de desenvolupament respectius »* a partir de *“l'adaptació i la modernització de les estructures econòmiques i socials, donant prioritat a la promoció i el desenvolupament del sector privat, a la millora del sector productiu i a l'establiment d'un marc institucional i normatiu adequat per a una economia de mercat »*²⁷⁰. Para ello era

²⁶⁹ *Ibid.*, *résumé*, pp. Vii

²⁷⁰ Declaración de Barcelona, 1995

necesario que los socios mediterráneos superasen las otras tres etapas de transición económica: la etapa que consiste en modificar las leyes, reglamentos y sobre todo, el funcionamiento de las instituciones para crear un clima favorable. Por último, la etapa que permite la atracción de la inversión extranjera a través de la cual, se consigue un crecimiento así como una economía más dinámica. Así, en la Declaración de Barcelona se reflejaba que *“l’adaptació i la modernització de les estructures econòmiques i socials, donant prioritat a la promoció i el desenvolupament del sector privat, a la millora del sector productiu i a l’establiment d’un marc institucional i normatiu adequat per a una economia de mercat”*. Estos objetivos eran de interés común para todos los socios, principalmente por temas de seguridad, entre otras cosas se necesitaban sentar las bases para la creación de un contexto económico favorable al empleo, debido al crecimiento de una población activa a ritmos elevados²⁷¹ pero también estratégicas, la UE necesitaba desarrollar mercados en el Mediterráneo y estabilizar la zona para prevenir repercusiones internas dentro de la Unión.

A partir de aquí nos surgen una serie de preguntas específicas: ¿se ha conseguido en estos diez años de Asociación hacer penetrar a los PM en las otras etapas de transición económica y reducir de esta forma la fractura socio-económica existente entre las dos riberas?, ¿nos encontramos finalmente en un camino de convergencia económica entre el Norte y el Sur?, ¿se han llevado a cabo las principales reformas económicas a las cuales se comprometieron los socios mediterráneos?, ¿se conseguirá el establecimiento de una zona de libre-comercio en el año 2010?, ¿se ha mejorado la inversión extranjera?, ¿ha sido el desarrollo económico motor de despegue para el bienestar de las sociedades implicadas?, ¿cuáles han sido las repercusiones de la apertura de los mercados para las

²⁷¹ Según la FEMISE, en 15 años deberían crearse entre 2000 y 2015 nuevos empleos, tan solo para mantener las tasas de paro en los niveles actuales. Este proceso se desarrolla en paralelo a la inversión de la pirámide demográfica de la UE en beneficio de las personas mayores que conducirá necesariamente a los países europeos a desarrollar una inmigración de trabajadores, si posible, cualificados. *Ibid*, pp. viii

poblaciones de los socios mediterráneos?. Para responder a estas preguntas vamos en primer lugar, a esbozar un retrato general de la situación socio-económica de los PM diez años después de la puesta en marcha de la AEM, a partir de los indicadores de base recogidos por la Femise en sus dos informes de 2005 y de la base de datos del programa estadístico MEDSTAT, lanzado por la Comisión Europea con ocasión del décimo aniversario de la Declaración de Barcelona en noviembre de 2005. En segundo lugar, se estudiarán las iniciativas llevadas a cabo desde 1995 hasta 2005, en los cuatro ámbitos principales de la colaboración económica: **a) El desmantelamiento tarifario de los productos industriales y el desarrollo de los intercambios; b) La firma y ratificación de los Acuerdos de Asociación; c) La asistencia financiera y la promoción de las inversiones; d) La integración regional Sur-Sur.** En las conclusiones finales de este apartado, se estudiarán las perspectivas del partenariado en este ámbito de la colaboración, y en este sentido de los planteamientos iniciales sensibles de ser reformados así como de los nuevos retos de futuro.

(i) Algunos indicadores socio-económicos de los PM para el periodo (1995-2005)

En lo que respecta a la consecución de una zona de prosperidad compartida, es evidente, que según los indicadores socio-económicos, estamos aún muy lejos de conseguir una convergencia de actitudes entre la ribera Norte y Sur. En los años 90, los socios mediterráneos de la UE se encontraban situados ligeramente por encima de los países con ingresos medios, excepto Israel que tenía unos ingresos similares a los de los países desarrollados. Para este periodo, parece que esta posición ha evolucionado poco. Según datos de la FEMISE la media del PIB por habitante de los PM ha pasado de 4086\$ en 1995 a 4840\$ en el año 2004 en su conjunto (tabla 1). Estos datos sitúan todavía a los PM sensiblemente por debajo de la media de los países con ingresos medios (5800\$). Si comparamos la evolución de este indicador desde 1980 hasta 2005 de los países europeos (UE-15), de los nuevos países miembros (NMS-10) y de los países mediterráneos (PM), podemos

afirmar incluso que estamos ante una evolución ligeramente divergente (gráfica 1) en cuanto a riqueza por habitante, a pesar de que los países mediterráneos presentan en este último periodo (2001-2003) (Tabla 4), una aceleración de la tasa de crecimiento general (6% para el 2006), incluso superior a la de los países de la Unión Europea.

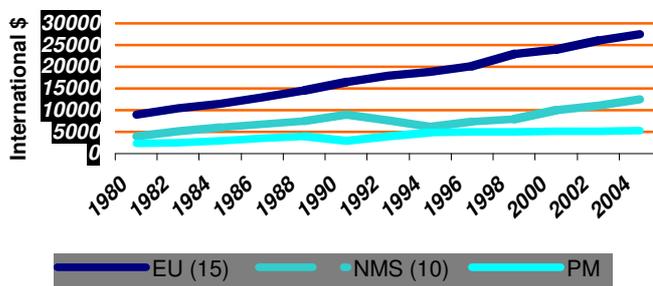
Tabla 1: Evolución del PIB de los PM (1995-2005)

	PIB por habitante (International \$) 1995	PIB por habitante (International \$) 2002
Argelia	4716	5760
Egipto	2955	3806
Israel	17550	19532
Jordania	3961	4218
El Líbano	4006	4361
Marruecos	3139	3810
Siria	3004	3619
Túnez	4965	6763
Turquía	5949	6388
Total PM(i)	4086	4840

Fuente: Femise; (i) Media del PIB de los PM con excepción de Israel

Gráfica 1:

**Evolucion comparativa del PIB por habitante
(1980-2000)**



Fuente: Femise

Los datos para el crecimiento anual de los periodos comprendidos entre 1995-1998 y 1998-2002, demuestran además que las economías de los socios mediterráneos no han conservado el ritmo de crecimiento. Según datos recogidos por la Femise, la tasa de crecimiento anual (media %) del conjunto de los países mediterráneos se situaría en el primer periodo en el 4,4% de media y en el segundo en el 2,8%. Esto indica que los países mediterráneos no han conseguido despegar de su fase de transición económica ya sea bien por cuestiones estructurales, coyunturales o comportamentales, o porque las medidas llevadas a cabo dentro del Proceso de Asociación no han sido suficientes para despegar las economías del sur (Tabla 2). Nótese que en la mayoría de los países de la cuenca, sus economías se resienten en el periodo comprendido entre 1998-2002 lo que puede indicar una sensibilidad al contexto geopolítico del momento (atentados del 11-S, intervención de la ONU en Afganistán, intervención de la coalición en Irak).

Tabla 2: Tasa de crecimiento de las economías de los PM (1995-2004)

	Tasa de crecimiento (%anual) 1995-1998	Tasa de crecimiento (%anual) 1998-2002	Tasas de crecimiento (%anual) 2003	Tasa de crecimiento (%anual) 2004
Argelia	3%	3%	6,70%	4,40%
Egipto	5,40%	4,50%	3,10%	3,70%
Israel	3,30%	2,10%	1,3	2,40%
Jordania	2,70%	4,10%	3,2	5%
El Líbano	3,30%	1,10%	3%	3%
Marruecos	5,40%	2,60%	5,50%	3%

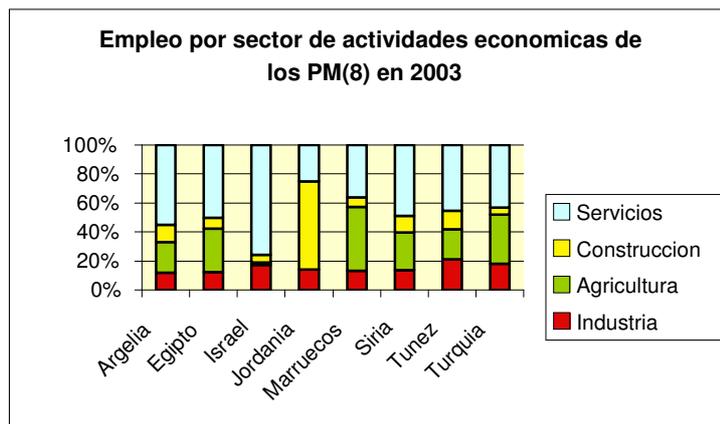
Siria	5,80%	0,90%	2,50%	3,60%
Túnez	5,80%	4,30%	6,10%	5,60%
Turquía	6%	0,50%	5,80%	5%
Total PM	4,40%	2,80%	3,10%	3,70%

Fuente: Femise

La agricultura sigue siendo el primer sector de la economía de los PM (excepción de Argelia con el 62% de la industria, en su mayor parte de hidrocarburos, Jordania e Israel) y uno de los que genera mayor empleo (al menos 20% para el conjunto de los PM y casi el 44% en Marruecos). La industria ocupa un lugar similar a la de la UE pero el sector servicios, a excepción de los tres países anteriores, es menor del 50%. No obstante, si realizamos una comparación sobre la evolución de estos tres sectores y de su peso en la economía para este periodo, hemos de resaltar que la actividad agrícola pierde ligeramente importancia respecto a la industria que se mantiene estable, o los servicios que han sufrido una mayor desarrollo especialmente por el aumento del turismo en el conjunto de la región²⁷².

²⁷² Eurostat : MEDSTAT Statistiques Euro-méditerranéennes en www.europa.eu.int/comm/eurostat/

Gráfica 2:



Fuente: Eurostat; www.europa.eu.int/comm/eurostat/

Aunque en proceso de transición demográfica, los países del sur han aumentado su población en 42 970 295 habitantes en diez años, esto significa una tasa de crecimiento del 19,67%. Un dato sorprendente, más aun si lo comparamos con la cifra de 9 228 994 de los países europeos miembros (15) y de -1 044 025 de los nuevos miembros de la Unión (10) para el mismo periodo (tabla 3) o lo que es lo mismo un ritmo de crecimiento del 1,83% para el conjunto de los países pertenecientes a la Unión (UE25). Como se representa en la tabla 3, de 1995 al año 2000, los países mediterráneos habían aumentado su población activa en 12 815 000 de personas con una tasa de crecimiento del 15%, mientras en los países de la Unión Europea (incluidos los nuevos miembros) el crecimiento era de aproximadamente 4 010 000 a un ritmo del 1,89%. Las previsiones para el año 2010 nos indican que la Europa de los 25 perderá cerca de 456 000 activos a un ritmo de crecimiento negativo del -0,21% frente a un ritmo de crecimiento de los PM del 29% o lo que es lo mismo una cifra de activos que se elevaría a los 27 861 000. La parte de la población menor de 15 años representa en la actualidad más del 30% mientras que en los países

Europeos raramente pasa del 18%. La situación es a la inversa para la parte de la población mayor de 65 años que raramente sobrepasa el 6% en los PM, mientras que en la UE no es nunca inferior de 11% (16% de media)

Tabla 3: Población en el área mediterránea (1995-2005) y previsiones para el año 2010

	1995	2005	2010
PM	218 353 998	261 324 293	283 745 747
NMU10	75 121 978	74 077 953	73 415 262
EU15	371 923 278	381 152 272	383 219 205
EU25	447 045 256	455 230 225	456 634 467

Fuente: ILO y ONU, UNCDB

Tabla 4: Población activa en el área mediterránea (1995-2000) y previsiones para el año 2010

	1995	2000	2010
PM	81 803 000	94 618 000	122 479 000
NMU10	37 962 000	38 802 000	39 036 000
EU15	174 194 000	177 364 000	176 674 000
EU25	212 156 000	216 166 000	215 710 000

Fuente: ILO y ONU, UNCDB

Por lo tanto, la presión demográfica que soportan los países de la ribera sur indica que las previsiones sobre la necesidad de creación de empleo realizadas en 1995 no eran erróneas. Sin embargo y a pesar de las previsiones, en estos diez años no se ha conseguido rebajar de manera sensible la tasa de desempleo en los países socios. Exceptuando el caso de Marruecos, el resto de los países mediterráneos siguen presentando aun, una fuerte tasa de desempleo tal y como se muestra en la tabla 4 que oscila entre el 10% y el 20%, con una evolución de la tasa media del 14,2% en 1995 al 13,8% en el año 2004. En este

sentido, la Femise afirma en este informe que la creación de empleo en el área mediterránea sigue siendo uno de los retos fundamentales de la AEM para los próximos 15 años ya que se necesitarían crear 35 millones de empleos tan solo para mantener la tasa de empleo a los niveles actuales.

Tabla 5: Evolución de la Tasa de desempleo en los PM (1995-2003)

	Tasa de paro 1995	Tasa de paro 2004
Argelia	28,10%	22%
Egipto	9,60%	n.a (9,9%/2003)
Israel	6,90%	10,40%
Jordania	14,20%	14,50%
El Líbano	n.a	n.a
Marruecos	22,30%	10,90%
Síria	7%	n.a
Túnez	15,30%	13,80%
Turquía	6,60%	n.a (9,4%/2003)
<i>Total PM</i>	<i>14,20%</i>	<i>13,80%</i>

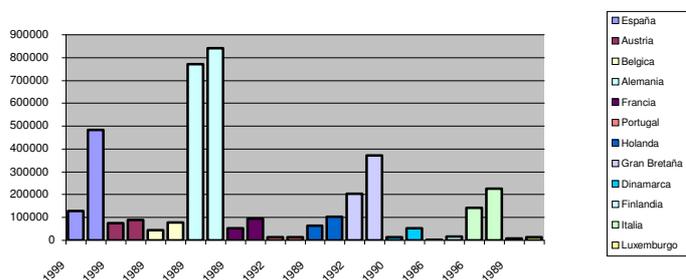
Fuente: World Bank, World Economic Outlook Database, April 2004

Teniendo en cuenta esta evolución demográfica, la cuestión de la inmigración continua siendo crucial, con una presión migratoria que ha seguido aumentando sensiblemente durante este periodo, fundamentalmente en aquellos países que tienen un crecimiento demográfico cerca de cero o incluso negativo, tradicionalmente cerrados a la inmigración. Sin contar la inmigración ilegal, podemos decir que los flujos migratorios han crecido en el conjunto de Europa pero especialmente en países como España que ha cuadruplicado su flujo de inmigrantes, con una fuerte representación de América latina y Marruecos. También Italia, país relativamente cerrado a la inmigración pero que recibe actualmente más de 220 000 por año, principalmente de procedencia albanesa, marroquí y rumana. Alemania sigue siendo, sin embargo, el país de la UE que recibe

mayor número de inmigrantes (842 000 en 2002) principalmente de Polonia, Rusia y Turquía. Francia, aun siendo durante este periodo, un país relativamente cerrado a la entrada de inmigrantes, acoge una fuerte inmigración magrebí²⁷³ (gráfica 3). Un fenómeno nuevo de la inmigración proveniente de los PM es su repartición geográfica más allá de los países europeos de la ribera mediterránea, en Holanda, Bélgica, Dinamarca y Austria. El fenómeno está lejos de desacelerarse en los próximos años viendo los indicativos anteriores sobre la población.

Gráfica 3:

Entrada de inmigrantes en por países de la UE



Fuente: Femise²⁷⁴

²⁷³ Datos recogidos del informe Femise, 2005 ; pp57

²⁷⁴ Fuentes Femise : Population Sources : Espagne, 1995 : National Statistical Office, 1999-2002 : Eurostat; Autriche, Eurostat ; Belgique, OECD 2000, 2001 and 2002, 2001: Eurostat (Inflow data based on population registers); Allemagne, OECD 2000, 2002, 2001et 2002: Eurostat (Inflow data based on population registers. Counts include substantial numbers of asylum seekers. Croatia was included in Former Yugoslavia until 1991. Bosnia-Herzegovina included in Former Yugoslavia until 1992) ; France, IOM, OFPRA OECD 2000, 2002 (Figures for 1999: IOM Figures for 1989-98: OECD 2000. Figures for 2000: OECD, 2002. Up to 1989, inflows include permanent workers, holders of provisional work permits and persons admitted under famil reunification. From 1990 on, spouses of French nationals, parents of French children, refugees, the selfemployed and others eligible for a residence permit are also included. Provisional work permits, on the other

Finalmente, hemos de decir que los países del sur del Mediterráneo siguen padeciendo la pobreza (en Egipto el 45% de la población y en Marruecos, el 24% viven con menos de 2\$ al día) que se manifiesta particularmente en el campo (el caso de Egipto es particular debido a sus características geográficas ya que concentra una fuerte pobreza en el área urbana de El Cairo así como en otras ciudades del Delta, como Alejandría o Port Said), una importante tasa de analfabetismo, una fuerte mortalidad infantil (superior al 20% en la mayoría de los países mediterráneos), especialmente de las niñas en el Sur de ciertos países y una esperanza de vida mucho más débil que en los países europeos (con excepción de Israel). Sin embargo, el fenómeno parece contenerse respecto a otras áreas del planeta como por ejemplo América latina o África Sub-Sahariana en donde aumentó para este periodo.

Así pues, a pesar de haberse reducido sensiblemente las distancias en cuanto a desarrollo humano entre ambas riberas, con una leve mejora de la calidad de vida en el Sur,

hand, are not included. In 1998, dat include 45800 persons who benefite from the 1997 regularisation programme); Portugal, Instituto Nacional de Estatistica (INE), Portugal, 2003: Eurostat (Foreign population that has requested a residence permit during each year) ; Pays-Bas, OECD 2000 and 2001, 2000-2003: Eurostat (Inflow data based on population registers. Counts include substantial numbers of asylum seekers) ; Royaume-Uni, 1986-1988: Labour Force Survey. 1989-1991 :International migration, estimates from International Passenger Survey (IPS): citizenship, 1989 to 1998. Office for National Statistics, UK., - 1992-1998: OECD 2000 and 2001. 2000-2001: Eurostat (1986-1988: Figures refer to foreigners currently living and workin in the UK and living outside the UK one year ago., - OECD figures represent passengers, excluding EEA nationals, admitted to the UK. Data exclude visitors, passengers in transit or returning on limited leave or who previously settled. Students and au pair girls are excluded. 2001: data are provisional estimates) ; Danemark, OECD 2000 and 2001, 1999-2002: Eurostat (Inflow data based on population registers. Figure for Former Yugoslavia in 1995 includes 16077 ex-Yugoslavs who have been recognised as refugees after 3 years of legal residence in Denmark as war refugees (temporary status)) ; Finlande, Official Statistics, 2001, 2003: Eurostat ; Italie, Instituto Nazionale di Statistica (ISTAT), 2000: Eurostat ; Luxembourg, OECD 2000 and 2001, 2000-2003: Eurostat (Inflow data based on population registers).

no parece que estemos cerca de conseguir una zona de prosperidad compartida en el área mediterránea en un futuro próximo, principalmente porque dicho desarrollo no se caracteriza por ser un proceso constante y sostenido. Aunque como vimos con anterioridad, los resultados son consecuencia de múltiples variables, en las siguientes líneas intentaremos saber qué parte de responsabilidad pertenece a la AEM, a partir de las reformas e iniciativas llevadas a cabo dentro de la colaboración económica y financiera con el fin de conseguir el objetivo principal de consecución de una zona de libre-comercio para el año 2010, y en este sentido, dentro de los cuatro ejes previstos en la Declaración de Barcelona que se exponen a continuación.

1. Avance en los Acuerdos Euro-mediterráneos, ¿Zona de libre comercio para el año 2010?:

El establecimiento progresivo y gradual de una zona de Libre-comercio en el año 2010 estaba destinado a conseguir un espacio económico en el área euro-mediterránea. En este sentido, la firma de los Acuerdos de Asociación y de los Acuerdos de libre-comercio entre los países de la ribera sur estaba destinada a materializar este objetivo. La idea principal que se enmarcaba dentro del PEM era la de que a través de la liberalización comercial y de los intercambios se conseguirían reducir las disparidades y desequilibrios existentes entre las dos riberas mediterráneas y lograr una zona de prosperidad compartida en el área.

A pesar de la lentitud inicial (diez años han pasado desde que se firmó el primer acuerdo con Túnez, en julio de 1995, hasta la firma del último con Siria, en octubre de 2004), se puede decir que el conjunto de los Acuerdos de Asociación de la UE con sus socios mediterráneos está prácticamente cerrado, y solo el acuerdo con Siria no ha entrado aún en vigor. Sin embargo, a partir de la firma de los Acuerdos debe esperarse un periodo de transición que puede durar

hasta 12 años a partir de la fecha de ratificación con lo que la consecución de una ZLC en el año 2010 queda en entredicho.

Tabla 6: Los Acuerdos de asociación euro-mediterráneos a finales de 2004

	TITULO DEL ACUERDO	ESTADO
Argelia	Acuerdo de asociación euro-mediterráneo	Firmado el 22.04.2002 (En curso de ratificación)
Autoridad Palestina	Acuerdo de Asociación <i>intérimaire</i> , en espera de un Acuerdo de asociación euro-mediterráneo	Firmado el 24.02.1997 (En vigor desde el 01.07.1997)
Egipto	Acuerdo de asociación euro-mediterráneo	Firmado el 25.06.2001 (En vigor desde 01.06.2004)
Israel	Acuerdo de asociación euro-mediterráneo	Firmado el 25.06.2001 (En vigor desde el 01/06/2004)
Jordania	Acuerdo de asociación euro-mediterráneo	Firmado el 20.11.1995 (En vigor desde el 01.06.2000)
El Líbano	Acuerdo de asociación euro-mediterráneo	Firmado el 17.06.2002 (En curso de ratificación)
	Acuerdo <i>intérimaire</i> con el objetivo de poner en marcha medidas comerciales	En vigor desde el 01.03.2003
Marruecos	Acuerdo de asociación euro-mediterráneo	Firmado el 26.02.1996 (En vigor desde el 01.03.2000)
Siria	Acuerdo de asociación euro-mediterráneo	Firmado el 19.10.2004 (En curso de ratificación)
Túnez	Acuerdo de asociación euro-mediterráneo	Firmado el 17.07.1995 (En vigor desde el 01.03.1998)
Turquía	Acuerdo para el establecimiento de una unión aduanera	Firmado el 06.03.1995 (En vigor desde el 31.12.1995)

Fuente: Commission Européenne, 2004, "Accords d'association euro-méditerranéennes: le partenariat se développe", MEMO/04/275, 26 novembre 2004

Los Acuerdos de asociación son además el núcleo de la cooperación bilateral entre la Comisión Europea y cada uno de los socios mediterráneos. Aunque su contenido varía de un socio a otro, los Acuerdos tienen como uno de los

objetivos principales guiar las reformas de ajustamiento estructural y las reformas sectoriales. Afín de apoyar dichas reformas, la Comisión ponía a disposición el programa MEDA y el BEI se comprometía además a contribuir también con créditos.

**Association Agreement with Egypt.
Free movements of goods (Basic Principles)
(Art. 6)**

The Community and Egypt shall **gradually establish a free-trade area over a transitional period not exceeding twelve years** from the entry into force of the present Agreement, according to the modalities set out in this Title and in conformity with the provisions of the General Agreement of Tariffs and Trade of 1994 and of the other multilateral agreements on trade in goods annexed to the Agreement establishing the World Trade Organization (WTO), hereinafter referred to as GATT.

Financial cooperation (Art. 72)

In order to achieve the objectives of this agreement, a **financial cooperation package** shall be made available to Egypt in accordance with the appropriate procedures and the financial resources required. Financial cooperation shall focus on:

- promoting reforms designed to modernize the economy;
- upgrading the economic infrastructure;
- responding to the economic repercussions for Egypt of the gradual introduction of a free trade area, notably by upgrading and restructuring industry and enhancing Egypt's export capacity;
- accompanying measures for policies implemented in the social sector;
- promoting Egypt's capacity and capabilities in the field of the protection of intellectual property rights;

- Where appropriate, supplementary measures for the implementation of bilateral agreements to prevent and control illegal immigration;
- accompanying measures for the establishment and implementation of competition legislation.

« ***Euro-Med Association Agreements. Implementation Guide*** »; ***RELEX F en***

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/asso_agree_guide_en.pdf

Con la firma de estos acuerdos, los gobiernos de los países mediterráneos se comprometían a poner en marcha las reformas necesarias a la liberalización comercial, entre otras, disminuir la intervención directa del estado y a preparar el terreno al sector privado para que llevase el ritmo del crecimiento económico. Entre las reformas jurídicas se encontraban la armonización de los textos jurídicos con la constitución y con otras leyes o reglamentos nacionales. Los Acuerdos incorporaban además la creación de una ZLC de mercancías, en el cuales estaban comprendidos además la progresiva liberalización del comercio de servicios y de los movimientos de capitales. En relación a los intercambios de los productos industriales, los acuerdos implicaba el libre acceso a los mercados comunitarios para los productos industriales de los PMNC y la apertura, diferida en un plazo de doce años, de los mercados del Sur y Este mediterráneos para los productos industriales procedentes de la UE. En cuanto a los productos agrícolas, los Acuerdos preveían que la liberalización progresiva de los intercambios sería puesta en práctica mediante la aplicación del acceso preferencial sobre una base recíproca que tomase como punto de partida los flujos comerciales. En este sentido la Comisión Europea planteó la adopción de medidas concretas antes de la finalización del proceso de transición. Sin embargo, con excepción de Israel que concluyó la revisión de las concesiones agrícolas comunes con la UE en julio de 2003 y Marruecos que consiguió algunos acuerdos para mejorar el contingente de tomate y del trigo, el avance de la cuestión agrícola con el resto de los países socios avanza muy

lentamente²⁷⁵. En los Acuerdos de asociación también se reconocía la indisociabilidad de los tres ámbitos de la colaboración y en ellos se recogían iniciativas relacionadas con los otros dos pilares. A través de los Acuerdos se establecía un mecanismo contractual entre cada socio y la Comisión, la cual, a partir de sus delegaciones nacionales evalúa el proceso de las reformas. Las acciones de desarrollo social y humano puestas en marcha dentro de la cooperación bilateral han estado concentradas fundamentalmente en la sanidad, la educación y la formación profesional así como el apoyo al desarrollo rural y local y en menor medida también en programas para la promoción de la democracia y el respeto al medio ambiente.

Aims of the Agreement with Morocco (Art.2)

2. The aims of this Agreement are to:

- **provide an appropriate framework for political dialogue** between the Parties, allowing the development of close relations in all areas they consider relevant to such dialogue,
- **establish the conditions for the gradual liberalization of trade in goods, services and capital,**
- **promote trade and the expansion of harmonious economic and social relations** between the Parties, notably through dialogue and cooperation, so as to foster the development and prosperity of Morocco and its people, **encourage integration of the Maghreb countries** by promoting trade and cooperation between Morocco and other countries of the region,
- **promote economic, social, cultural and financial cooperation.**

« Euro-Med Association Agreements. Implementation Guide » ; RELEX F en

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/asso_agree_guide_en.pdf

²⁷⁵ **BLANC ALTEMIR, A** : « El Proceso Euro-mediterráneo : una década de luces y sombras », Ob. cit, pp. : 210

Sin embargo, los resultados diez años después de la Declaración de Barcelona parece que están lejos de ser satisfactorios, al menos si tomamos como fecha de puesta en marcha de la zona de libre-comercio, el 2010. Puede ser por una tardanza inicial en las negociaciones de los Acuerdos, o porque, dichas reformas se plantearon a partir de la experiencia de los modelos de la UE sin que los socios mediterráneos se hubiesen visto confrontados a la elección de los instrumentos necesarios para llevar las reformas, lo cierto es que a pesar de haberse firmado todos los Acuerdos, el proceso de transición económico a través de las reformas se está llevando a cabo a un ritmo lento y está siendo demasiado largo. En estos diez años, la cooperación bilateral ha sufrido las siguientes limitaciones: el presupuesto no ha estado en muchas ocasiones acorde con la magnitud de los programas y han existido grandes diferencias en las concesiones según los países. Actualmente, los Acuerdos de asociación serán renovados y transformados en los Acuerdos de vecindad cuyo objetivo será el de establecer de forma conjunta entre cada país socio y la UE una serie de prioridades de acción con vistas a establecer una zona de integración económica dentro de la Política Europea de Vecindad (PEV)²⁷⁶.

2. La liberalización comercial y el desarrollo de los intercambios: ¿Una zona de Libre-comercio en el año 2010?

Uno de los ejes centrales de la colaboración económica del Proceso de Barcelona era conseguir una liberalización comercial en el área mediterránea a través de una apertura progresiva de las economías de los socios mediterráneos: « *Cooperation shall focus primarily on sectors suffering from internal difficulties or affected by the overall process of liberalising Egyptian economy, and in particular by the*

²⁷⁶ Los Acuerdos de Asociación han quedado sustituidos progresivamente por los llamados Planes de Acción bilaterales de la PEV (convenidos a principios de 2005 con Israel, Jordania, Marruecos, la Autoridad Palestina y Túnez)

liberalisation of trade between Egypt and the Community »²⁷⁷. El objetivo era facilitar el acceso de los bienes originarios de los PM a los mercados europeos así como generalizar los intercambios entre el Norte y el Sur del Mediterráneo a través de la disminución progresiva de la protección tarifaria de los PM respecto a los productos europeos: **“Imports into the Community of products originating in Egypt shall be allowed free of customs duties and of any other charge having equivalent effect”, « Customs duties and charges having equivalent effect applicable on import into Egypt of products originating in the Community listed in Annex 2, 3, 4 shall be abolished in accordance with the following schedule »**²⁷⁸. En este sentido, la UE jugaba con una ventaja comparativa porque las medidas orientadas a la liberalización comercial estuvieron destinadas principalmente hacia los productos industriales, bienes y servicios, quedando sin medidas concretas la cuestión de los productos agrícolas: *“From 1 January 2000, the Community and Morocco shall assess the situation with a view to determining the liberalisation measures to be applied by the Community and Morocco with effect from 1 January 2001 in accordance with the objective set out in Article 16. [...] the Community and Morocco will examine on a regular basis in the Association Council, product by product and on a reciprocal basis, the possibilities of granting each other further concessions »*²⁷⁹ y es precisamente en ese sector, donde los PM pueden jugar con una ventaja comparativa.

La cuestión principal de este apartado es la de arrojar luz al interrogante sobre los progresos realizados en la

²⁷⁷ Article 40, « Economics and cooperation in other fields », *Egypt Association Agreement* in http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/asso_agree_guide_en.pdf

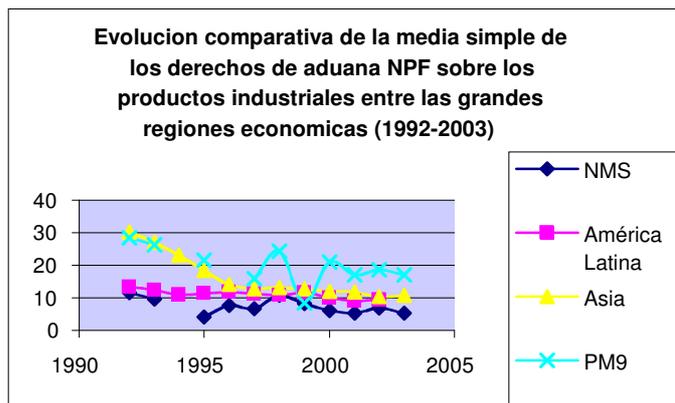
²⁷⁸ Article 9 , B.I. 2 « Free Trade movements of goods », *Egypt Association Agreement* in http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/asso_agree_guide_en.pdf

²⁷⁹ Artículo 18, B.I.4 *Free Movements of Goods (Agricultural and fishery products)*, *Ibid*

liberalización comercial en la cuenca mediterránea, saber si se han generalizado los intercambios a partir de la disminución progresiva de las medidas proteccionistas dentro del marco del proceso de Barcelona²⁸⁰. Cuando analizamos la protección de un producto podemos centrarnos en la evolución de los derechos de aduana aunque debemos de tener en cuenta que ésta no es la única arma de protección de un producto y que por lo tanto, no entraña consecutivamente un aumento de los intercambios. En efecto, como veremos más tarde durante los últimos años se han reforzado de manera considerable por ejemplo, las medidas de protección no-tarifaria en los países más industrializados que pueden tener incluso un impacto más importante sobre el intercambio de un producto. Entre 1992 y 2003 la media de los derechos de aduana de los productos industriales de los países mediterráneos bajó aproximadamente 11 puntos. Comparado con los nuevos miembros de la UE o con otras regiones del mundo como América Latina o Asia, los países mediterráneos siguen teniendo sin embargo, la protección tarifaria más elevada de los grandes bloques regionales. Así, por ejemplo, en 2003, la media simple de los derechos de aduana NPF aplicados a la industria era de 17% para el conjunto de los países mediterráneos, contra 10,8% para Asia, 9,5 para los países de América Latina y 5,2 para los nuevos miembros (gráfica 4).

²⁸⁰ Entendido el proteccionismo como toda acción que impide los intercambios de bienes y servicios provocando que los bienes importados por un actor nacional sean más costosos que los bienes producidos por el mercado nacional. Si el precio de los productos en dos lugares diferentes es el mismo en el mercado se considera que no hay proteccionismo.

Gráfica 4:



Fuente : Femise (CNUCED –datos du TRAINS)

Sin embargo, teniendo en cuenta la media ponderada del conjunto de los intercambios de los países mediterráneos nos damos cuenta de que su situación tarifaria está al mismo nivel que la de los países asiáticos, y las diferencias se vuelven menos importantes comparándolas con la de los nuevos miembros y la de los países de América Latina (3,5 y 2,8 puntos respectivamente)²⁸¹. Según la Femise, las diferencias entre la media simple de los derechos de aduana y la media ponderada puede deberse a dos razones: que los derechos de aduana son todavía demasiado elevados sobre ciertos productos o sectores, lo que da lugar a un descenso de las importaciones; que los derechos de aduana más elevados están en relación a productos de lujo menos concernidos por las importaciones²⁸². Las conclusiones que podemos extraer en la evolución de los derechos de aduana durante este periodo son las siguientes. En 1995, los niveles de los derechos de aduana eran muy heterogéneos: del 8% para Israel hasta el 64% para Marruecos. Los tres países con la

²⁸¹ Media ponderada de los derechos de aduana : medida de dispersión de los derechos, tasa máxima aplicada y número de picos tarifarios nacionales e internacionales, calculados a la vez en relación al conjunto de los intercambios.

²⁸² Ob. Cit ; pp. : 25

tasa más elevada eran Marruecos, Túnez, Egipto, Argelia y Jordania. Durante estos diez años, el desmantelamiento tarifario se ha realizado a ritmos diferentes. Así, por ejemplo, Jordania ha reducido sus tarifas 9 puntos en 3 años mientras Marruecos ha reducido 37 puntos en diez años (1993-2003). Argelia, Túnez y Egipto han elegido un desmantelamiento más lento entre 6 y 9 puntos para el mismo periodo. La segunda conclusión es que aunque se han reducido las diferencias en las tasas, éstas siguen siendo aún notables. Cinco países siguen presentando una tasa de aduana elevada: Argelia, Marruecos, Siria y Túnez en comparación con Israel, El Líbano o Turquía (Jordania tiene una posición intermedia). Los productos más protegidos corresponden a cuatro sectores: productos alimenticios y bebidas, productos a base de tabaco, tejidos y cuero. También la fabricación de automóviles (Egipto, Jordania, Siria), de muebles (Argelia, Egipto, Jordania, Siria y Túnez) y fabricación de productos minerales (Jordania, Marruecos, Siria, Egipto y Líbano) presentan tarifas elevadas. Por otro lado, la disminución de los derechos de aduana respecto al comercio inter-regional Sur-Sur es la que menos ha disminuido en estos años.

No obstante, la cuestión del acceso a los mercados (en particular europeos que es nuestro objeto de interés) se ha desplazado desde las tarifas hacia las barreras no tarifarias. Desde al menos 20 años, los productos industriales de los países del Sur benefician de derechos preferenciales en los mercados europeos pero de forma paralela las medidas preferenciales han sido compensadas por otras medidas que dificultan la penetración comercial de los productos provenientes del sur en el mercado europeo como: restricciones sobre productos sensibles, lo más frecuente intensivos en trabajo u otros tipos de barreras a los intercambios: derechos específicos, de cuotas, derechos anti-dumping, normas, etc. Según estudios del Centre du Commerce International, no parece que los obstáculos a los países desarrollados se hayan reducido sino todo lo contrario. Incluso un número de factores en esta línea parecen presentar una tendencia en alza. Así, las causas de las dificultades del acceso a los mercados europeos pueden tener una relación directa con el refuerzo de la protección

de los países desarrollados la cual se manifiesta a través de los siguientes factores:

- La multiplicación de los derechos específicos a menudo sobre los productos agrícolas y los productos sensibles de la industria que consisten en imponer un derecho en unidad monetaria sobre una cantidad (unidad, tonelada, etc.)
- La caída de los precios de los productos de base, los cuales se someten generalmente a derechos específicos, hecho que aumenta su tasa de protección
- El recurso a barreras no tarifarias, por ejemplo, normas técnicas (calidad, etiquetaje, etc.), así que normas sanitarias relativas a la seguridad alimentaria y al medio ambiente
- La preferencia tarifaria no se aplica siempre al conjunto de las importaciones, probablemente por el papel jugado por las reglas de origen en todo acuerdo; Estas reglas de origen pueden constituir un obstáculo al acceso a los mercados de los países desarrollados en la medida en el que ellas pueden imponer: trabas técnicas y trabas de costes ligadas a procedimientos administrativos para probar el origen de las mercancías.

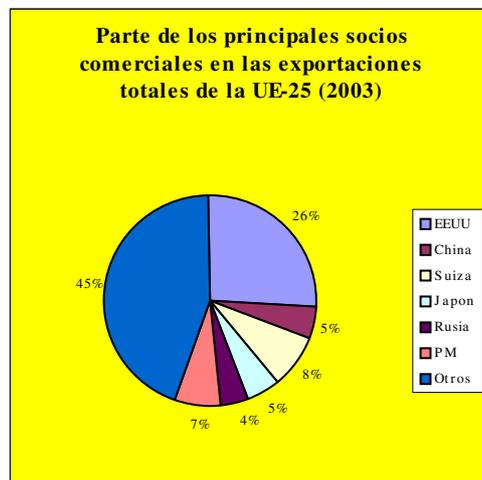
Como resultados, la realidad del desarrollo de los intercambios a día de hoy es que de manera general, la AEM ha conseguido en estos diez años favorecer la liberalización comercial y aumentar los intercambios entre las dos riberas mediterráneas (Norte-Sur) así como se han conseguido una mayor apertura de las economías del sur sin grandes costes: una tasa de apertura que ha pasado del 35% en 1990 al 50% en el 2003 (a excepción de Egipto y Líbano). Sin embargo, estos resultados deben matizarse. Si los comparamos con otros conjuntos regionales dentro de la economía mundial, esta liberalización se ha realizado a un ritmo mucho más débil, y en todo caso, inferior al de otros países comúnmente denominados, de economía intermedia y que son a su vez, los principales competidores de los PM como los NMS. En cuanto a la geografía de los intercambios

entre la UE y sus socios mediterráneos (gráficas 5, 6,7 y 8) continúa existiendo una gran asimetría en favor de los países europeos. Según datos para el 2003 de la Femise, las importaciones de los países mediterráneos (% sobre el total de las importaciones de la UE-15) era del 5,9% y la parte en las exportaciones representaba el 7%. Por el contrario, las importaciones procedentes de la UE (% sobre el total de las importaciones UE-15) representaba el 43% y las exportaciones, el 48%. Este hecho se ilustra a continuación en las gráficas 5, 6, 7 y 8.

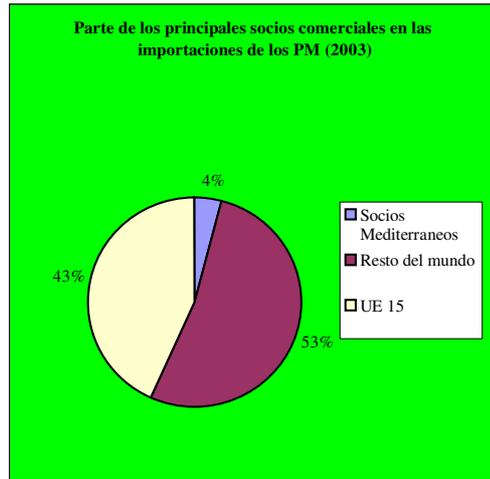
Gráfica 5:



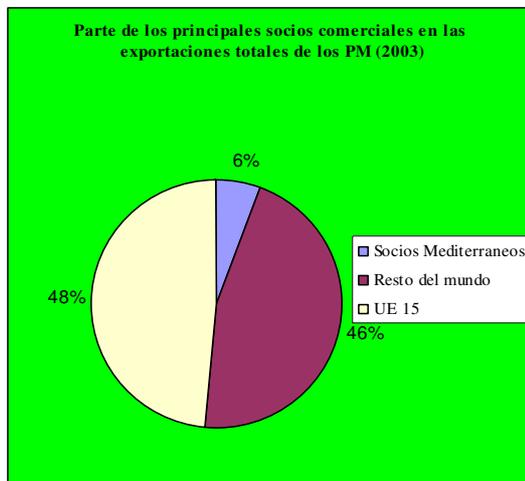
Gráfica 6:



Gráfica 7:



Gráfica 8:

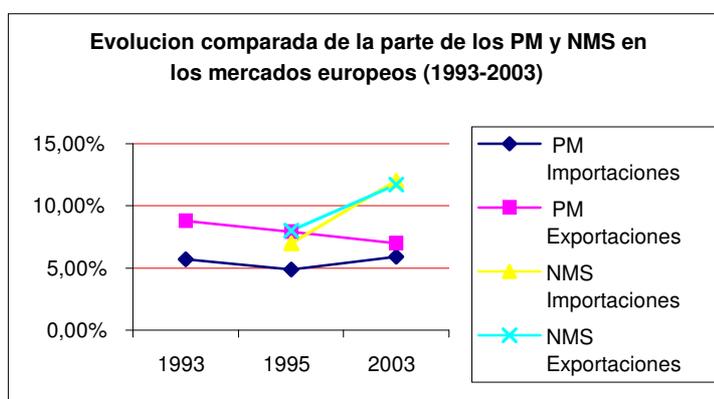


Fuente: Femise (Comtrade; Institut de la Méditerranée)

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI
BARCELONA +10: NUEVAS RELACIONES, VIEJOS PARADIGMAS
Vanesa Ruiz Casuso
ISBN:978-84-691-9764-6 / DL: T-87-2009

La parte de los PM sobre el mercado de los países europeos no ha evolucionado más que sensiblemente en los últimos diez años. En 1993, los PM representaban el 5,7% de las importaciones totales europeas, en 1995, 4,9% hasta llegar al 5,9% en 2003. Comparándolo por ejemplo con los NMS, y partiendo de una situación parecida, los NMS representaban en 2003, el doble de la parte de los PM, y casi el triple sin contar los productos derivados del petróleo, con lo que podemos decir que los PM han perdido peso en relación a los nuevos miembros de la Unión que ha registrado en estos diez años progresos rápidos (gráfica 7). Dentro de los PM, solo Turquía, y en menor medida, Marruecos, muestran una progresión favorable. Durante el mismo periodo, los países europeos pierden lugar en los mercados de los PM, pasando de 8,8% de las exportaciones al 7% en 2003.

Gráfica 7:



Fuente: Femise (Comtrade, Institut de la Méditerranée)

Los datos demuestran además que los PM siguen siendo muy dependientes de los mercados europeos con una diferencia sensible entre los países del Este del Mediterráneo, menos dependientes en comparación a los países del Magreb. De esta manera, tenemos que destacar un primer grupo en el que estarían comprendidos los países norteafricanos: Marruecos, Argelia, Túnez y Egipto, en los que, a pesar de las oscilaciones, se puede destacar una tendencia general al alza de los intercambios, especialmente en el caso de Marruecos

(en lo que se refiere a las importaciones desde la UE), y en Argelia (en el caso de las exportaciones, debido básicamente a las crecientes exportaciones de petróleo y gas natural, y a la mejora de las condiciones de comercio). Los resultados de Túnez y Egipto, sin embargo, son menos positivos. Los datos para los países árabes de la zona mediterránea oriental: Jordania, Líbano y Siria no muestran ninguna modificación en la evolución de los intercambios para el periodo 1995-2000, manteniéndose en un nivel casi inexistente en cuanto a las exportaciones, y en una tendencia a la baja en las importaciones de estos tres países desde la UE 25. Turquía e Israel también muestran resultados muy dispares para el mismo periodo. Podemos destacar un claro aumento de las exportaciones y un ascenso sorprendente de las importaciones, en el caso de Turquía. Por el contrario, en el caso de Israel se observa un estancamiento de los flujos²⁸². En resumen, durante el periodo comprendido entre 1995-2003, cinco países aumentaron sus importaciones provenientes de la UE: Marruecos, Argelia, Túnez, Líbano y Turquía, y en el caso de las exportaciones, tan sólo dos: Marruecos y Turquía.

A todo ello debemos añadir, la parálisis en lo que respecta a la cuestión agrícola que sigue siendo uno de los obstáculos en la construcción de un verdadero espacio económico euro-mediterráneo y que al mismo tiempo, parece haberse dejado de lado en estos diez años de partenariado. La cuestión agrícola ha sido tratada solamente a nivel bilateral, en algunos Acuerdos de Asociación con concesiones recíproca (ver protocolos 2, 3 y 4 y anexo II de los acuerdos con Túnez, Marruecos, Jordania, Argelia y El Líbano). Sin embargo, la falta de un tratamiento global de esta cuestión no ha permitido una evolución conjunta, coherente y progresiva de las agriculturas de los países de la UE y de los países mediterráneos y por consecuencia, ello ha influido en el desarrollo de los intercambios debido a las restricciones en uno de los sectores donde los PM pueden ser más competitivos. Recordemos que la agricultura sigue siendo el sector de actividad más importante y que genera más empleo

²⁸² LUCIANI, Giacomo : « La cesta económica del Proceso de Barcelona : resultados y perspectivas », en « Diez años del Proceso de Barcelona. Balance y perspectivas »; IEMED y Fundación CIDOB, Barcelona, 2005; pp. 71

en Marruecos (43,9%) y que en la mayoría de los países sobrepasa el 20%: Argelia (21,1%), Egipto (29,9%), Siria (26,1%), Túnez (20,9%), Turquía (33,9%).

La tendencia actual de la evolución de los intercambios es que las relaciones comerciales con la UE se desarrollan según un modelo clásico Norte-Sur: los PM exportan productos manufacturados que utilizan una mano de obra importante y poco cualificada y una tecnología baja o media. Los indicadores confirman además que aunque los PM conservan su parte en los mercados europeos, éstos no manifiestan una dinámica de competitividad en comparación con los nuevos estados miembros de la UE. Tampoco se manifiesta una diversificación de los productos y los PM presentan una tendencia a especializarse en productos de fabricación de baja gama. Todo ello contribuye a limitar los rendimientos en cuanto a los beneficios en los intercambios de bienes. No obstante, una nota positiva es que los PM manifiestan un crecimiento en los intercambios de servicios, gracias, principalmente al turismo, con unos beneficios muy positivos durante todo el periodo (al rededor de 6000 millones de euros). La UE es uno de los socios privilegiados de los PM en la medida en la que representa más del 6,3% de las importaciones de servicios europeos, es decir, más del doble de su peso en las exportaciones mundiales.

Dentro del Proceso de Barcelona, el relance de la cooperación en los ámbitos de liberalización comercial se produjo tan sólo seis años después de la Declaración, tras la primera Reunión Euro-mediterránea de Ministros de Comercio que tuvo lugar en Bruselas el 29 de mayo de 2001. Diez meses después de Bruselas, los ministros de comercio se reunieron por segunda vez en Toledo, y casi un año más tarde en Palermo. En estas reuniones se decidieron objetivos y prioridades para el próximo periodo como la ampliación del "sistema paneuropeo de acumulación de origen" (importante para aumentar el flujo de los intercambios entre la UE, la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio), los países candidatos y los socios mediterráneos, y "medidas relevantes para la integración regional", con la prioridad de examinar las medidas de armonización, simplificación y automatización de los procedimientos aduaneros (Toledo, 19 de marzo de 2002).

3. Evolución e impacto económico de las Inversiones Directas Extranjeras (IDE) en el área mediterránea:

Dentro de una lógica de economía neoliberal, la idea inicial del Proceso de Barcelona era la de crear un clima favorable para favorecer las inversiones desde el extranjero: « *L'objectiu de la cooperació serà contribuir a la creació d'un clima favorable a la supressió dels obstacles a la inversió, per mitjà d'una major reflexió sobre la definició d'aquests obstacles i dels mitjans per afavorir aquestes inversions, inclosos els del sector bancari* »²⁸³. Estas deberían convertirse a su vez, en el motor del crecimiento económico limitando progresivamente la intervención estatal en la economía y favoreciendo la acumulación de capital. En definitiva, garantizar el desarrollo económico a través de actividades del sector privado basadas en el modelo del libre comercio. Este principio había sido trasladado a la filosofía de Barcelona después de las crisis de reembolso de la deuda que habían sufrido ciertos países durante los años 80, por ejemplo Marruecos y siguiendo las recomendaciones de organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM)²⁸⁴.

A pesar de todo durante esta década el PEM no ha logrado un aumento significativo de la inversión privada ni directa ni de cartera durante estos diez últimos años aún siendo una de sus prioridades dentro del pilar económico. Aunque observamos una ligera tendencia al alza, no parece que estemos ante un proceso sostenido ni homogéneo entre todos los países de la región, y la inversión extranjera sigue siendo aun muy débil en comparación con otras áreas del planeta al menos en lo que se refiere a la inversión en sectores no relacionados con la energía (gas y petróleo). En este sentido

²⁸³ Programa de trabajo (Inversiones) de la Declaración de Barcelona; Ob.Cit;

²⁸⁴ Este principio se ha denominado « el círculo virtuoso de inversión » : una vez creadas las estructuras económicas, las inversiones acudirían para explotar las oportunidades del mercado. Esto generaría puestos de trabajo y contribuiría al desarrollo de la región, lo cual animaría a su vez a los inversores extranjeros. JOFFE, George : « La inversión extranjera en el contexto de la Asociación Euro-mediterránea » ; en Richard Youngs y Haizam Amira Fernández : Ob. cit ; pp. : 45

los PM se encuentran al mismo nivel que en 1990 en cuanto a la parte de los flujos IDE mundiales recibidos (tabla 7)²⁸⁵.

Tabla 7: El lugar de los PM en los flujos IDE mundiales

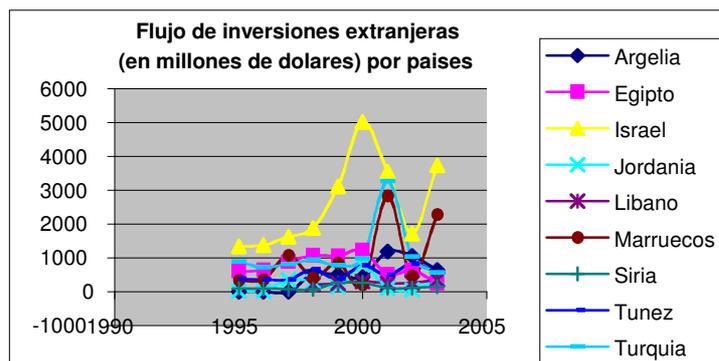
	1980	1990	1995	2000	2002	2003
Parte de los PM en los flujos de IDE hacia los PED	15,80%	5,20%	3,20%	4%	3,90%	5,20%
Parte de los NMS en los flujos de IDE hacia los PED			10,80%	9,40%	16%	8,90%

Fuente: Femise (CNUCED, WIR 2004)

La repartición de los flujos entre los PM y los MNS tanto europeos como globales es bastante desigual y demuestra que la confianza de los inversores ha estado orientada hacia los Nuevos Estados Miembros (NMS) durante el último decenio. Algo evidente, si tenemos en cuenta que el comercio y la inversión no pueden desligarse del entorno político. Es decir, para que haya inversores en una zona se debe ofrecer un entorno competitivo, y no ha sido el caso del Mediterráneo para este periodo y si, sin embargo para los NMS que ante las perspectivas de adhesión ofrecen estabilidad y credibilidad.

²⁸⁵ Según datos del Banco Europeo de Inversiones, desde 1980 asistimos a una fuga de capitales hacia lugares más rentables como Europa o Estados Unidos. Así, por ejemplo, el stock de capitales fugados en relación al norte de África y el Mediterráneo Oriental en el periodo 1980-85 fue de 85,9 millones de dólares para llegar hasta los 213,7 millones en el periodo 2001-2002. *Ibid*, pp. 44

Gráfica 8:



Fuente: Eurostat, feb.2005

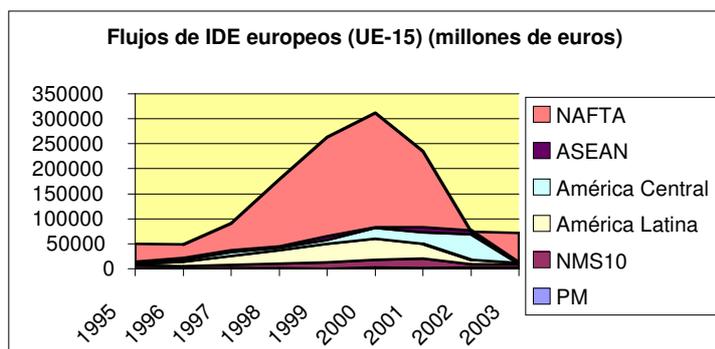
De esta manera, observamos grandes oscilaciones en los flujos de inversión que coinciden con periodos políticos más o menos delicados: por ejemplo, la inversión en Israel se vino abajo tras el estallido de la segunda Intifada y de nuevo en el año 2002 después de la ocupación de Cisjordania. De un modo parecido, la inversión en Turquía y Marruecos se redujo sensiblemente después de los atentados del 11 de septiembre de 2001. De manera general, los PM llegaron a alcanzar los 12 millones de dólares en el 2001, bajaron al año siguiente hasta los 6,2 millones para volver a recuperarse en el 2003 y alcanzar los 9 millones de dólares. Si observamos, en cambio, las oscilaciones a corto plazo mediante el uso de medias trianuales, podemos afirmar una cierta tendencia al alza al menos en tres países del Magreb, sobre todo en el caso de Marruecos, y en menor medida en Argelia (básicamente a la inversión en petróleo y gas) y Túnez; Una tendencia parecida ofrecen Turquía e Israel²⁸⁶.

Si tenemos en cuenta el origen de las inversiones, podemos decir que la UE es el principal inversor (Francia, España, Gran Bretaña y Alemania). Los flujos provenientes de la UE siguen la misma tendencia que los flujos internacionales y acusan una baja considerable a partir de 2001 (gráfica 9). La presencia europea no se caracteriza por ser igual en el

²⁸⁶ UNCTAD, « *Handbook of statistics on line* »; <http://www.unctad.org>

conjunto de la región. Así, por ejemplo, en 2002 las inversiones de la UE son del 80% del total en Turquía, 73% en Marruecos y de 65% en Túnez y aproximadamente de 30% en Egipto. En Argelia, la parte relativa de la UE pasa de 51% en 1998 a 35% en 2001 con una inversión americana que representa de media 45% de las entradas de IDE en el país (en sectores como el petróleo o el gas). Entre los sectores que atraen la mayor parte de las inversiones extranjeras, los servicios, en particular, hoteles y turismo en el conjunto de la región así como el sector inmobiliario (Jordania, Líbano y Marruecos). El sector del gas natural y de los hidrocarburos atrae la mayor parte de las inversiones en Egipto (65% de las IDE en el sector petrolero) y Argelia²⁸⁷.

Gráfica 8:



Fuente: Eurostat, newcronos, feb.2005

Al margen de los problemas derivados del contexto geopolítico de la zona, este déficit que no ha permitido favorecer la acumulación de capital ni el aumento de productividad, puede deberse a tres factores: inexistencia de un mercado interior, un mercado externo con la UE demasiado débil y una insuficiencia en el avance de las reformas legislativas reglamentarias e institucionales que no han dado lugar a una marco satisfactorio desde el punto de vista de los inversores. Son numerosas, sin embargo, las causas que se pueden atribuir a esta falta de progresión de la

²⁸⁷ FEMISE ; Ob. Cit, pp. : 53-54

inversión extranjera directa. En general, estos factores son que se han denominado “problemas genéricos”, ligados a las preocupaciones acerca de la seguridad y el contexto de la inversión²⁸⁸. En definitiva, la región mediterránea no ofrece las garantías necesarias para generar inversión. Según el Informe sobre “El desarrollo humano árabe” (2003), la región no ofrece tampoco ventajas comparativas respecto a otras regiones para atraer inversores, al margen del petróleo y del gas, ni cuenta con infraestructuras físicas tales como instituciones financieras competentes o sistemas de comunicación y telecomunicaciones. A ello deben añadirse los problemas de corrupción, transparencia y buen gobierno así como la falta de integración regional²⁸⁹. No parece que los inversores privados estén dispuestos a asumir ni la responsabilidad ni el riesgo de las reformas, tal y como se había planteado en un principio en el proceso de Barcelona, cuando por el contrario, pueden colocar sus inversiones en otras regiones del mundo, limitando los riesgos. En este sentido, parece que el PEM no tendrá otro remedio que demostrar una amplia voluntad y emplearse para conseguir un entorno competitivo que favorezca las inversiones. Según Carta Mediterránea (CARTMED) en su propuesta “Activar las inversiones en la Región Mediterránea”, esto exige la definición y aplicación de una estrategia común euro-mediterránea para activar las

²⁸⁸ Las causas de la incapacidad para atraer la inversión extranjera han sido analizadas por George JOFFE: « sugiere que existen algunos problemas genéricos que dificultan el proceso de inversión en la región, entre los que destaca la seguridad de la inversión y, en el contexto de la inversión en el sector petrolero, el peligro de “acuerdo obsolecente” (*obsolescing bargain*). Más allá de dichos ámbitos, existen además preocupaciones acerca de la estabilidad política y el entorno jurídico en el que se realizan las inversiones. Dichas preocupaciones están relacionadas no tanto con los beneficios máximos que pueden obtenerse, como con la estabilidad del índice de retorno del que puede disfrutar un inversor, y subrayan el hecho de que la inversión es casi siempre un proceso a largo plazo en el que el inversor prevé una relación duradera » en « *Foreign investment and the role-of-law* » en Álvaro de Vasconcelos y George Joffe (ed.): « *The Barcelona Process : building a Euro Mediterranean Regional Community* », Trank Cass, Londres, 200, Págs.33-49

²⁸⁹ « Los indicadores de Buen Gobierno » correspondientes a 209 países fueron publicados por el Banco Mundial a principios de mayo de 2005. En total, son seis indicadores por país –derechos, inestabilidad política y violencia, eficacia del gobierno, carga normativa, Estado de derecho y corrupción. El Segundo Consenso de Washington da prioridad a la apertura, transparencia y responsabilidad sobre los criterios meramente económicos.

inversiones privadas basada en tres elementos: la promoción de un clima favorable a la inversión extranjera (promover un clima de confianza en el funcionamiento y las oportunidades de la economía favoreciendo los canales de transferencia de tecnología, de empleos y de conocimientos), el establecimiento de mecanismos para activar las inversiones y apoyar las PYMES y la formación y apoyo a los inmigrantes afín de incentivar su participación en el desarrollo de su país de origen²⁹⁰

4. La integración regional Sur-Sur: un proceso que avanza lentamente

La integración regional del PEM se articula en dos direcciones: Norte-Sur y Sur-Sur. Según la Declaración de Barcelona, la integración económica de los PM era uno de los factores principales para conseguir una zona de libre-comercio en el horizonte 2010: *“afirmen que la cooperació regional, duta a terme de manera voluntària, en particular per desenvolupar els intercanvis entre els mateixos associats, constitueix un factor clau en el foment de la creació d’una zona de lliure comerç”*. Sin embargo, diez años después este proceso avanza muy lentamente. La Unión del Magreb Árabe (UMA), por ejemplo, firmada por Mauritania, Marruecos, Argelia y Túnez en 1989 parece en punto muerto y está gravemente afectada por el interminable conflicto del Sahara Occidental. En estos diez años, ningún otro acuerdo significativo ha sido firmado, y sólo el Acuerdo de Agadir, lanzado en mayo de 2001 e iniciado en enero de 2003 entre Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez, parece abrir puertas a los intercambios intra-regionales²⁹¹.

²⁹⁰ CARTMED, Programa « La cooperación Europa-Mediterráneo y el desarrollo regional »; Propuestas para una hoja de ruta: « Activar las inversiones en la Región Mediterránea »; En www.cartamediterranea.org

²⁹¹ Además de la firma del Acuerdo de Agadir y aun siendo una iniciativa al margen de la UE, la firma del Acuerdo de la Grande Zona Árabe de Libre-cambio (GAFTA), orientado hacia la liberalización del comercio de mercancías puede desembocar en un verdadero acuerdo de integración regional. Está previsto que por la vía del GAFTA se pondrá en marcha una unión aduanera en un periodo de diez años

Los intercambios comerciales entre los países del sur del Mediterráneo son ciertamente escasos. De media, los intercambios Sur-Sur no han evolucionado más que marginalmente, pasando del 4,4% del total del comercio exterior de los PTM en 1995 a un 5% en 2003. Según la Femise podemos distinguir dos grupos:

- a) Países que mantienen relaciones comerciales más estrechas con la UE (Marruecos, Túnez o Turquía): mantienen relaciones comerciales más débiles con sus vecinos;
- b) Países que han registrado un retroceso de sus intercambios comerciales con la UE en los últimos años, se implicaron más en los intercambios intra regionales. Es el caso particular de Siria con el 14% de sus intercambios, El Líbano, de Jordania y en menor medida de Egipto.

Entre los logros más significativos dentro del Proceso de Barcelona debemos destacar la firma por cuatro países: Egipto, Marruecos, Túnez y Jordania, en febrero de 2004, del Acuerdo de Agadir el cual había tenido su origen en una iniciativa lanzada en 2001 durante la IV Conferencia Euro-mediterránea de los Ministros de Asuntos exteriores con el objetivo de impulsar la integración regional: *“Après avoir réaffirmé l'objectif portant sur la création d'une zone de libre échange d'ici à 2010, ils (les Ministres) ont insisté sur le fait que les pays partenaires, avec le soutien de l'Union Européenne, devaient s'ouvrir réciproquement sur le plan économique de manière à faciliter leur intégration dans l'économie mondiale. De ce point de vue, les Ministres accueillent agréablement le désir déjà exprimé par quatre pays, le Maroc, la Tunisie, l'Egypte et la Jordanie, d'établir des liens plus étroits en créant une zone de libre échange entre eux, et en insistant sur le besoin d'un soutien adapté de l'Union Européenne à cette fin”*²⁹². Los objetivos principales de la firma de los acuerdos entre los cuatro países eran fundamentalmente dos: el establecimiento de una zona de

²⁹² <http://www.medobs.net/documents/DocsClaus/>

libre-comercio y la adopción entre todos los países de un sistema normalizado de reglas de origen. El retraso de la firma fue precisamente debido a este compromiso (tres años pasaron desde el lanzamiento de la iniciativa hasta la firma, sin contar el periodo de ratificación), debido a que algunos países como Marruecos y Túnez mostraron fuertes reticencias a cambiar sus reglas de origen. La firma del Acuerdo de Agadir supone un empuje a la integración regional de estos cuatro países sobre todo por la implicación de la UE en el acuerdo. Además, los cuatro países presentan una fuerte similitud en términos de diversificación de las exportaciones, tasas tarifarias y base industrial, lo que supone una ventaja en términos de complementariedad. Lo más destacado es que el éxito de esta iniciativa puede dar lugar a la firma de otros tratados en el futuro, si se consigue aumentar progresivamente el número de miembros, y se demuestra una voluntad política.

Muchos analistas han realizado estudios sobre las razones de la débil integración regional en el Sur. Según diversos análisis recogidos por el informe FEMISE las razones de la débil integración regional en los países árabes Fawzy (2003), Havrylyshyn (1997) serían fundamentalmente tres, relacionadas a su vez con los ámbitos económicos, políticos e institucionales²⁹³. Entre las económicas, encontraríamos una gran similitud entre las estructuras de producción y de exportación de los países árabes, es decir, una falta de complementariedad de las economías así como el peso de la ideología de la sustitución de las importaciones y del sector público, al añadir la existencia de protecciones tarifaria elevadas. Además, según advierten Havrylyshyn y Kunzel (1997), los países árabes presentarían un débil Índice Comercial Intra Industrial (IIT) que implicaría una base industrial modesta. Entre las razones políticas estarían la ausencia de una voluntad política de integración, una falta de credibilidad y de medios entre ciertos países árabes para

²⁹³ **FAWZY S:** « *The Economics and Politics of Arab economic Integration* » ; Galal, Ahmed and Bernard Hoekman (ed.), Arab Economic Integration : Bandmen Hope and reality, Brooking Institution Press and ECES, 2003 y **HAVRYLYSHYN, O:** « *Global Integration Strategy for the Mediterranean countries* » ; IMF, London, 1997

emprender el proceso de integración. En lo que respecta a las razones institucionales, podríamos destacar la imprecisión de reglas y reglamentos que rijan las fronteras comerciales. A todo ello hay que añadir las deficiencias en las infraestructuras, particularmente la ausencia de redes de carreteras para los transportes de mercancías. Por el contrario, otros estudios (Devlin y Page, 2001), subrayan que la integración regional de los PTM sería más posible de lo que a primera vista parece, y que desde 1980, habríamos asistido a un aumento de los intercambios entre los países del Mashrek, así como de las exportaciones del Mashrek hacia el Magreb²⁹⁴. Del mismo modo, se constataría una diversificación de los productos exportados, tales como los productos agrícolas y manufacturados que habrían provocado progresivamente la aparición de niveles significativos de complementariedad y de competitividad entre los PTM mucho más altos que los relativos al comercio norte-sur, con la excepción de Marruecos y Túnez que cuentan con niveles más elevados. Todo ello indicaría que estamos dentro de un lento proceso de integración.

¿Cuáles serían las principales trabas para una integración regional? Uno de los obstáculos mayores sería la falta de estabilidad política en la zona así como conflictos persistentes que impedirían una fuerte voluntad política en el empuje del proceso de integración regional. Este parece haber sido el principal impedimento en la continuación y el buen desarrollo del proceso iniciado con la Unión del Magreb Árabe en 1995 (falta de acuerdos entre Marruecos y Argelia a propósito del Sahara occidental). A ello habría que añadir la fuerte dependencia de los países del Magreb en relación a los mercados europeos, lo que provocaría la primacía de una lógica de integración vertical Norte-Sur. Para los analistas económicos, el principal problema de la integración regional Sur-Sur residiría, sin embargo, en el ámbito institucional, es decir, en la falta de instituciones supranacionales que puedan pilotar el proceso de integración y regular las partes en caso de litigio. A ello se deberían añadir la falta de iniciativas orientadas hacia la integración monetaria o la puesta en

²⁹⁴ **DEVLIN J. and PAGE J:** « *Testing the waters: Arab Integration, companditiveness and Euro-Arab agreements* » in Dessus, Sebastian, Julia Devlin and Raed Safadi (ed.), *Towards Arab and Euro-Med regional integration*, OECD, ERF and The World Bank

marcha de un modelo agrícola común que pudiesen mejorar la producción y la competitividad. Con todo ello, lo que es cierto es que en el marco del Proceso de Barcelona deberían promoverse y reforzarse las capacidades de los PTM para mejorar sus competencias en materia de reglamentación de las fronteras comerciales, así como la diversificación progresiva de sus economías y la progresiva colaboración política en materia de comercio intra-regional dentro del marco de confianza establecido por la Declaración de Barcelona.

5. **Conclusión y perspectivas de la cesta económica de la Declaración de Barcelona:**

Con los datos anteriores, es evidente que el Proceso de Barcelona no ha producido los cambios esperados, en especial en lo que se refiere a su principal objetivo: la progresiva creación de una zona de prosperidad compartida. Los indicadores socioeconómicos no han sufrido variaciones destacables, y la convergencia entre Norte y Sur no se ha materializado, hecho que se constata por la evolución ligeramente divergente de la renta per cápita entre la UE de los 15, los nuevos países adheridos y los PM no miembros. El Partenariado partía de la idea de que la estabilidad y la apertura a los intercambios generarían todo un proceso de reformas estructurales socio-económicas. Sin embargo, aunque éste ha logrado mantener a los países socios en una cierta estabilidad macroeconómica que les ha permitido evitar la crisis, no ha podido crear una dinámica de cambios, con repercusiones en las sociedades implicadas, ni invertir la tendencia divergente. Según, Frédéric Blanc, director de la red FEMISE, hay dos razones esenciales: la primera, el crecimiento lento de la economía europea y el proceso de ampliación de la UE, que ha favorecido un aumento de las inversiones y de los flujos financieros en el Este europeo, en detrimento de los PMNM, en segundo, porque el conjunto de las regiones del mundo ha emprendido también un proceso de liberalización económica. A ello hay que añadir que el esfuerzo del partenariado se ha basado casi exclusivamente en las relaciones Norte-Sur, mientras que la integración regional entre los países socios mediterráneos no ha sido

objeto del mismo ímpetu, que dicho esfuerzo ha sido básicamente tarifario y que la liberalización se ha centrado en los productos industriales, mientras que fueron descartados los productos agrícolas, donde los PTM pueden tener una ventaja comparativa²⁹⁵.

En los próximos años, el Partenarido debería considerar seriamente la inclusión de los productos agrícolas con el fin de favorecer las exportaciones de los países mediterráneos (incluido en el programa de trabajo para cinco años establecido en Barcelona II, el 27 y 28 de noviembre de 2005), ampliar su mercado nacional y crear las condiciones necesarias para una mayor competitividad y crecimiento industrial, hecho que será sumamente importante para las economías de Marruecos, Túnez, Egipto y Turquía. Además, la expansión del comercio en la zona mediterránea no será posible hasta que no se resuelvan los conflictos regionales. De lo contrario, la región seguirá fragmentada, con el consiguiente descenso del comercio y de las inversiones. La expansión del comercio y el desarrollo de las economías locales estarán sujetos además a la evolución favorable de los conflictos. Con los resultados de los diez primeros años de la AEM los cuales demuestran que reforma económica no es sinónimo de prosperidad, ni de estabilidad ni seguridad, es evidente que para la consecución de una zona de prosperidad compartida en el área mediterránea es necesario mantener la complementariedad de los tres pilares y la transversalidad de sus iniciativas. Esto significa que los tres pilares de Barcelona deben avanzar al mismo ritmo y de forma gradual.

²⁹⁵ BLANC, Frédéric : « *Balance del factor económico del Proceso de Barcelona con motivo de su 10º aniversario* » ; « Diez años del Proceso de Barcelona. Balance y perspectivas » ; IEMED y Fundación CIDOB, Barcelona, 2005 ; pp. 76-77

3. 2 La cesta política y de seguridad: ¿definición de un espacio común de paz y estabilidad?

El diálogo político fue una de las cuestiones centrales de la colaboración política y de seguridad de la Declaración de Barcelona, junto con la promoción del Estado de derecho y la democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la diversidad, el fomento de la tolerancia y la abstención de cualquier intervención directa o indirecta en los asuntos internos de los socios, siguiendo las normas del derecho internacional. Todas estas cuestiones se planteaban como esenciales para lograr la confianza mutua entre los países socios y prevenir conflictos en la zona. El establecimiento de un diálogo quedó reflejado tanto en el texto fundador del PEM como en los textos aparecidos tras los diferentes encuentros ministeriales como parte de la cooperación regional. Aunque con algunas diferencias, en los artículos 3 y 4 de los acuerdos se recoge el compromiso de los socios a mantener un diálogo regular sobre asuntos de política y seguridad: « *A regular political and security dialogue shall be established between the Parties. It shall help build lasting links of solidarity between the partners which will contribute to the prosperity, stability and security of the Mediterranean region and bring about a climate of understanding and tolerance between cultures* »²⁹⁶. En líneas generales, los compromisos de los socios adquiridos en los acuerdos son los siguientes: 1. Facilitar el acercamiento entre ambas partes, a través del desarrollo de un mejor entendimiento y una colaboración regular en las cuestiones internacionales de interés común, 2. Considerar la posición y el interés del otro, 3. Contribuir a la consolidación de la

²⁹⁶ Acuerdos firmados con Argelia, Marruecos y Túnez. Los Acuerdos con Líbano, Jordania, Israel y Egipto modifican la segunda parte del párrafo, reconociendo que el refuerzo de sus relaciones puede contribuir al desarrollo del proceso y el mutuo entendimiento : « *A regular political dialogue shall be established between the Parties. It shall strengthen their relations, contribute to the development of a lasting partnership and increase mutual understanding and solidarity* » (art.3). « *Euro-Med Association Agreements: Implementation Guide* » ; RELEX F en http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/asso_agree_guide_en.pdf

seguridad y la estabilidad en la región Euro-mediterránea (No se contempla en el AA de Israel ni en el de El Líbano), 4. Desarrollar iniciativas conjuntas (no se contempla en el AA de El Líbano). En ellos el diálogo político se estructuraba a partir de cuatro instrumentos: a) Encuentros ministeriales, b) Encuentros de expertos, c) Fomento de la vía diplomática, encuentros regulares y consultas, d) Facilitar el contacto entre el Parlamento Europeo y los países respectivos.

A pesar de que los socios mediterráneos han venido manteniendo regularmente encuentros tanto dentro del marco de los consejos de asociación (nivel ministerial) como dentro de los distintos comités de asociación (a nivel de Altos funcionarios) se han conseguido pocos avances en cuanto a la consecución de su principal objetivo: la creación de una zona de paz y estabilidad. El diálogo político se ha caracterizado por ser principalmente vertical de Norte a Sur. Cuando nos paramos a analizar lo que ocurre en el diálogo Sur-Sur, nos damos cuenta de que no se ha caracterizado precisamente por el éxito: en el Masrek, existen fuertes tensiones entre Siria, Líbano, Palestina e Israel y en el Magreb entre Argelia y Marruecos. En la situación actual, hacer un balance general de los avances logrados no parece bastante complicado. Con excepción de los Balcanes y de Argelia, el área mediterránea parece hoy más desestabilizada y enfrentada que en 1995, comparando ambas situaciones. Los conflictos presentes entonces siguen, diez años después, sin resolverse a pesar de que en 1995 los países firmantes se comprometieron a resolver los conflictos por vía pacífica: *« resoldre les seves diferències per via pacífica, instar tots els participants que s'abstinguin de recórrer a l'amenaça o a l'ús de la força en contra de la integritat territorial d'altres participants, incloent-hi l'annexió dels territoris per mitjà de la força, i reafirmar el dret a exercir plenament la sobirania per mitjans legítims, d'acord amb la Carta de les Nacions Unides i el dret internacional »* (Declaración de Barcelona, 1995). Si realizamos una visión rápida del contexto geopolítico de Este a Oeste del Mediterráneo nos encontramos que sigue sin conseguirse una solución para Chipre, que los derechos humanos de la sociedad kurda siguen siendo violados por las autoridades turcas, que El Líbano es hoy escenario de tensiones y de guerra consecuencias del contexto de Próximo Oriente (fricciones con Siria después del atentado del ex-

presidente Hariri y bombardeos de Israel durante el verano 2006, a causa de la crisis de los rehenes israelíes capturados por Hizbolla), que Siria sigue siendo objeto de sospechas por apoyar el terrorismo islámico y punto de mira de los EEUU, que seguimos estando lejos de lograr una solución al conflicto entre Israel y la Autoridad Palestina, que Libia sigue excluido del PEM, que Argelia y Marruecos siguen enfrentados por el Sahara Occidental y que la población saharauí entre tanto, sigue hacinada en campos de refugiados. A ello debemos añadir, los problemas de "frontera" entre la UE y sus socios mediterráneos, con zonas preocupantes como Ceuta o el estrecho donde, a falta de una estrategia común y una voluntad, inmigrantes siguen perdiendo la vida día tras día, o la existencia de conflictos fuera del área mediterránea pero con fuertes repercusiones en él, como Afganistán, Irak o la crisis con Irán. A todo ello debemos añadir violaciones de derechos humanos constantes en la totalidad de los países mediterráneos. El problema del terrorismo internacional se ha amplificado desde el 2001. Desde entonces España, Reino Unido, Marruecos, Argelia, Egipto, Israel, El Líbano, Jordania y Turquía han sido escenario de atentados terroristas. Entre tanto, la Unión Europea parece aceptar el protagonismo norteamericano en la zona, limitándose a contribuir con ayudas económicas pero sin asumir el peso político que le corresponde. Esta actitud está bien ilustrada en la actuación de la Unión en relación a la situación en Oriente Próximo a pesar de ser éste uno de los principales obstáculos de la AEM. Respecto a este conflicto, la Unión Europea se ha expresado en diversas ocasiones a medida que la situación se ha ido complicando (Declaraciones sucesivas en 2001, 2002, 2003) reiterando su compromiso en buscar una salida diplomática al conflicto pero sin desvelar acciones concretas. En este sentido, el Informe interno sobre el Partenariado estratégico entre la UE, la región mediterránea y el Oriente Próximo es un intento por reafirmar ante los socios mediterráneos, la importancia que sigue manteniendo la AEM en la estrategia europea hacia la zona frente²⁹⁷. Pero sin lugar a dudas, uno de los mayores fracasos de la AEM dentro de este primer capítulo de la cooperación ha sido el de no conseguir sacar adelante la Carta Euro-mediterránea para la

²⁹⁷ « Rapport intérimaire sur un partenariat stratégique entre l'UE et la région Méditerranéenne ainsi que le Moyen Orient » ; EuroMed Report, N°73

Paz y la Estabilidad que fue definitivamente olvidada tras las Conferencia de Marsella (2000) y la Reunión interministerial de Bruselas en 2001²⁹⁸.

La promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos fueron también compromisos o “*acquis*” de la Declaración de Barcelona que fueron ratificados en la estrategia común adoptada con ocasión de la celebración del Consejo Europeo de Feira en junio de 2000²⁹⁹. Dentro de los Acuerdos de Asociación, el artículo 2 ofrece además una base suplementaria para la instauración de un diálogo regular³⁰⁰. Durante estos diez años, la mayor parte de los instrumentos concebidos para lograr este fin se han venido estructurando en torno a las denominadas “políticas indirectas”, es decir, ayudas para aquellos sectores de la sociedad que

²⁹⁸ Remitirse al capítulo 2 de esta investigación. El recorrido y las vicisitudes han sido también ampliamente analizadas en **BACOT-DECRIAUD, M ; PLANTIN, M.C** : « *Un joker. La Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité* », en « *Le partenariat euro-méditerranéen. Le processus de Barcelone : Nouvelles perspectives* ». *Actes du Colloque du 14 décembre 2001, Lyon, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 85-99*

²⁹⁹ JO L 183 du 22.7.2000.

³⁰⁰ Esta cláusula es planteada como « elemento esencial » que pueda favorecer el diálogo y la cooperación entre los socios (« *Respect for the democratic principles and fundamental human rights established by the Universal Declaration of Human Rights shall inspire the domestic and international policies of the Parties and shall constitute an essential element of this Agreement* » ; Acuerdo de Asociación firmado con Argelia, Art.2) y en ella no se especifica ningún tipo de medida en el caso de violación. No obstante, en el capítulo « *IX Institutional, General and Final Provisions* », figura la cláusula (*Failure to fulfil an obligation*) por la cual las partes firmantes se comprometen a tomar las medidas necesarias para conseguir los objetivos acordados. En el caso de que una de las partes considere que la otra ha incumplimiento una obligación, puede tomar las medidas apropiadas, no sin antes haber informado de la situación al Consejo de asociación y de haber remitido la información necesaria para estudiar el caso y lograr una solución apropiada : « *If either Party considers that the other Party has failed to fulfil an obligation under the Agreement, it may take appropriate measures. Before so doing, except in cases of special urgency, it shall supply the Association Council with all relevant information required for a thorough examination of the situation with a view to seeking a solution acceptable to the Parties. In the selection of measures, priority shall be given to those which least disturb the functioning of the Agreement. These measures shall be notified immediately to the Association Council and shall be the subject of consultations within the Association Council if the other Party so requests* » en « *Euro-Med Association Agreements. Implementation Guide* », Ob.Cit

desempeñasen un papel relevante en el fomento de la democracia y de los derechos humanos³⁰¹. Con ellas, el PEM ha querido reconocer la importancia del papel que puede jugar la cooperación transnacional en el fortalecimiento de la socialización y de idea de pertenencia a una comunidad. Según Roberto Aliboni, podemos identificar cinco categorías de políticas dentro de la AEM destinadas a crear un entorno propicio para la consolidación de los derechos humanos y de la democracia, políticas que favorecen: a) el buen gobierno, b) el Estado de derecho, c) los intercambios y la movilidad entre individuos y colectivos de los países socios, d) flujos de información entre individuos a ambos lados del mediterráneo, d) el diálogo cultural y religioso³⁰².

A pesar de todo, se han observado pequeñísimos avances en el ámbito de los derechos humanos y de la democracia: la creación, en 2003, de un Consejo nacional de los derechos humanos en Egipto y la creación, en 2004, de la Instancia Igualdad y Reconciliación en Marruecos. Según el Informe

³⁰¹ Las políticas indirectas son concebidas como un instrumento primordial dentro del Proceso de Barcelona y se integran dentro de un marco de cooperación descentralizado y transnacional. Algunos autores afirman que estas políticas « resultan prácticas a la hora de atenuar los problemas ligados a la globalización, en la medida en la que aumenta la « coordinación entre las políticas transnacionales » y reduce los desequilibrios entre el norte y el sur (Emmanuel Adler y Michael Barnett, "Security Communities in Theoretical Perspective", en E. Adler y M. Barnett (eds.), *Security Communities, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, Págs. 3-28*). Por su parte, Aliboni afirma que al estimular la socialización, estas políticas pueden contribuir a su vez a establecer una sensación de solidaridad y de asociación ». En « « El enfoque de la Asociación Euro-mediterránea en materia de derechos humanos y democracia », capítulo 3, pp. : 60. En « La Asociación euro-mediterránea una década después », Ob. Cit

³⁰² Podríamos definir el buen gobierno a partir de los siguientes elementos : una responsabilidad de la élite dirigente en relación a unos parlamentos eficaces, organismos públicos autónomos, partidos políticos institucionalizados, una política pública asegurada por un debate abierto y equitativo así como el respeto de los derechos del hombre y de las libertades cívicas de todos los ciudadanos. « *Le partenariat Euro-méditerranéen, 10 ans après Barcelone : acquis et perspectives* », Ob. Cit, pp. : 74 y 75 ; Según el PNUD existen seis indicadores que determinan el buen gobierno : calidad de las instituciones, corrupción, respeto del Estado de derecho, la reglamentación, la eficacia del gobierno, la inestabilidad política ; (PNUD, 2002). En ALIBONI, Roberto : « El enfoque de la Asociación Euro-mediterránea en materia de derechos humanos y democracia », capítulo 3, pp. : 53. En « La Asociación euro-mediterránea una década después », Ob. Cit

EuroMesCo (2005) la mayor parte de los progresos han tenido lugar en el ámbito de la libertad de prensa y de los derechos políticos y civiles mientras que siguen sin avanzar a penas los derechos de la mujer, de los inmigrantes y los derechos económicos y sociales. Además es preocupante el aumento de los extremismos identitarios. En cuanto a la democracia y el estado de derecho, se han observado algunas tendencias positivas. Argelia organizó las segundas elecciones después de 1991, en mayo 2002, donde a pesar de la débil tasa de participación (46%), dos partidos diferentes al del presidente Bouteflicka (de ellos dos islamistas moderados) obtuvieron al menos 1/3 de la cámara. Marruecos organizó también elecciones en septiembre de 2002, durante las cuales la oposición islamista estuvo bien representada a pesar de que los partidos dominantes conservaron su posición (el rey sigue conservando el derecho exclusivo de designar el presidente del consejo ejecutivo sin tener en cuenta el resultado de las elecciones). Jordania celebró elecciones parlamentarias en junio de 2003, después de que la acción del cuerpo legislativo estuviese suspendida desde 2001. Por su parte, Egipto celebró elecciones presidenciales en agosto de 2005 con representación de los partidos de la oposición y se prevé reformar la legislación electoral afín de restaurar la representación proporcional en el parlamento. Además varios países de la región han puesto en marcha parlamentos de dos cámaras³⁰³ así como diversas tentativas de reformas en el sistema de partidos. De todas maneras, la escena política de los países mediterráneos sigue sufriendo de una falta de representatividad de grupos y partidos políticos así como de leyes rígidas en contra de la libertad de expresión y de organización³⁰⁴. La Comisión Europea advirtió en una

³⁰³ En el caso de Egipto, la segunda cámara es únicamente consultativa y es considerada como un medio para mejorar la capacidad legislativa de la cámara legislativa principal (Majilis al-Shaab), integrando en el Consejo consultativo expertos que den su opinión sobre proyectos de ley.

³⁰⁴ En 2002, el PNUD en su informe anual declaraba que los países árabes figuraban entre aquellos países que menos habían desarrollado la participación política ciudadana, añadiendo además que la democracia participativa estaba en la mayor parte de los casos ausente o no era real, que seguían vigentes normas obsoletas de legitimidad y que a pesar de los avances en la apertura de los sistemas políticos, éstos estaban todavía demasiado reglamentados y fragmentados. A todo ello había que añadir la restricción de la libertad de asociación y la falta de transmisión del poder por la vía electoral ; *PNUD, Rapport sur le développement humain, 2003*.

comunicación titulada *“Donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l’UE dans la domaine des droits de l’homme et de la démocratisation, en coopération avec les partenaires méditerranéens”* y dirigida al Parlamento y al Consejo Europeo en 2003, de la insuficiencia de los progresos en esta materia y de la relación que existía entre éstos y el desarrollo de los valores democráticos, económicos y sociales. En concreto, se señalaron el déficit en el buen gobierno, la marginalización de la mujer, la insuficiente aplicación de las convenciones internacionales sobre los derechos humanos, la falta de independencia del sistema judicial, el poco margen de maniobra de las ONGs así como la relación entre autoritarismo y malos resultados económicos y sociales en la proliferación de los movimientos extremistas³⁰⁵.

Es lógico que en las actuales condiciones sociales y políticas en las que se encuentra el área mediterránea no se hayan logrado avances significativos. Sin embargo, en mi opinión el PEM tiene además una doble responsabilidad en este balance tan discreto. Los fondos destinados a financiar las iniciativas en estos ámbitos han sido bastante limitados durante esta década. Así por ejemplo, la Iniciativa Euro-mediterránea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), para el periodo 2002-2004, que había sustituido al programa MEDA-Democracia³⁰⁶, destinaba las siguientes cantidades para la

³⁰⁵ *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : “Donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l’UE dans la domaine des droits de l’homme et de la démocratisation, en coopération avec les partenaires méditerranéens”; COM (2003)294 Final; en http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2003/com2003_0294fr01.pdf*

³⁰⁶ **MEDA-Democracia** estuvo vigente de 1996 a 1998. Iniciativa del Parlamento Europeo, dentro de MEDA-Democracia se llevaron a cabo 148 proyectos durante este periodo (34 de ellos financiado enteramente por MEDA) por un presupuesto total de 27 millones de ecus. En un 96% los proyectos fueron implementados por ONGs y en un 4% por gobiernos o instancias gubernamentales. En cuanto a los tipos de actividad, el 42% de los recursos se destinaron a programas de formación y educación en derechos humanos, el 27% a la creación de infraestructuras de seguimiento, un 20% correspondieron a la organización de conferencias, encuentros y seminarios y el 12% se destinaron a la preparación de informes y de profesionales competentes para preservar los derechos humanos. Por países, el 27% de los recursos se destinaron a la cooperación regional, el 20% a Gaza, el 16% a Israel, el 10% a Marruecos, el 6% a El Líbano, el 6% a Argelia, el 5% a Jordania, el 4% a Egipto y la misma cantidad a Turquía y Chipre, el 1% se

financiación de proyectos en esta materia: Argelia: 2,5 millones de euros; Israel y Territorios Palestinos: 2,5; Turquía: 2 y Túnez: 1³⁰⁷. Por otra parte, la Unión Europea ha tardado en demostrar una voluntad política y una actitud activa con los países socios que no ha sabido aprovechar su potencialidad económica ni establecer un dispositivo de condicionalidad a través de las cláusulas democráticas incorporadas a los Acuerdos de asociación como medio de presión para el cumplimiento de estos compromisos³⁰⁸, justificando muchas veces las dificultades en la puesta en marcha de medidas concretas en la región por la aparición del extremismo

destino a Túnez y a Siria. Los temas de acción estuvieron destinados en su mayoría al desarrollo y fortalecimiento de la sociedad civil (61%), seguido de los programas destinados a la construcción de medidas de confianza (relacionadas con conflictos y procesos de paz), apoyo a los procesos democráticos (asistencia y observación de los procesos electorales) y el desarrollo legal, es decir, apoyo a las actividades parlamentarias, procesos judiciales.

³⁰⁷ La IEDDH es un fondo que concede becas a Organismos Internacionales, regionales, y sobre todo, a ONGs que tienen por objetivo fomentar la democracia, el buen gobierno, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos, en tres temas específicos: abolición de la pena de muerte, lucha contra la tortura y lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación contra las minorías y las poblaciones autónomas. No es una iniciativa exclusiva del área mediterránea ya que la Comisión europea financia actividades por un presupuesto de 100 millones de euros anuales para la realización de actividades a nivel mundial.

³⁰⁸ En este sentido Roberto Aliboni se pregunta por qué no se aplicado la condicionalidad en estos años y en qué medida las políticas europeas pueden contribuir a la defensa de los derechos humanos y de la democracia. Aliboni afirma que la UE ha primado la ayuda a la defensa de los derechos humanos, en buena parte por la presión de la opinión pública europea mucho más sensible a este tema que al de las reformas democráticas, siendo, sin embargo, la consolidación de la democracia una solución más duradera a largo plazo. Las causas fundamentales de la pasividad tanto Europea como de los países del Sur ha sido justificada por cuestiones de seguridad y la preocupación por la expansión del radicalismo islamista. No obstante, la opinión actual es que los grupos islamistas moderados deben ser incluidos en los procesos políticos nacionales y hoy en día parece que los apoyos a los regímenes autoritarios es menor. En este sentido, la PEV parece incluir en sus Planes de Acción instrumentos de condicionalidad que, según Aliboni, deberían tener en cuenta : por un lado que la condicionalidad solo puede aplicarse en el marco de un proceso compartido de reformas políticas. Sólo en dicho en marco puede alcanzar la legitimidad para ser aceptada tanto por los gobiernos como por la opinión pública y por otro lado, el aumento de las recompensas para que la condicionalidad tenga una mayor influencia. En « El enfoque de la Asociación Euro-mediterránea en materia de derechos humanos y democracia » en « La Asociación Euro-mediterránea una década después », Ob. Cit. pp. : 56-58

religioso: « *Le développement de la démocratie et des droits de l'homme est rendu difficile par l'apparition d'un extrémisme religieux incarnant une alternative politique crédible. Les tensions entre les préoccupations en matière de sécurité intérieure et la promotion et la défense des droits de l'homme peuvent avoir des effets négatifs sur les droits de l'homme, qui ont été particulièrement visibles dans le cadre de la «lutte contre le terrorisme» engagée au lendemain du 11 septembre 2001. Les libertés d'expression et d'association sont souvent limitées, principalement par le recours à une législation d'urgence. Les défenseurs des droits de l'homme et les ONG qui s'occupent de la défense de ces droits se heurtent à des contraintes juridiques et administratives, sont fréquemment marginalisés et font parfois l'objet d'une répression* »³⁰⁹.

Diversos proyectos e iniciativas lanzados en estos últimos años han tratado de corregir estos errores. Así, por ejemplo, la Asociación Euro-mediterránea destinó 2 millones de euros al programa “*The MEDA Justice project*” enmarcado dentro del programa Justicia, Libertad y Seguridad, surgido a partir del programa del Plan de Acción de Valencia (2002) y financiado por MEDA, cuyo objetivo principal era reforzar el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos a través de la creación de una comunidad interprofesional de jueces, abogados y funcionarios en el marco de un servicio jurídico moderno y abierto: “[...]creating an inter professional community of magistrates, lawyers and clerks in the framework of an open and modern justice service, strengthening the rule of law and the effective implementation of human rights »³¹⁰. Para ello, la Comisión europea proponía una cooperación multilateral reforzada a través de dos instrumentos: a) Formación e intercambio de experiencias y de buenas prácticas, b) Creación de una red y de una página Web (dentro del operador del Instituto Europeo de administración pública instalado en Maastricht). En esta

³⁰⁹ Cooperación MEDA Regional y Bilateral en los ámbitos de Justicia, Libertad y Seguridad, Justicia y Asuntos Internos en el Marco del Plan de Acción de Valencia.: Nota informativa elaborada por la Oficina de Cooperación EuropeAid en colaboración con la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad, publicada en la serie *EuroMed Reports*, nº 86, 1 de marzo de 2005.

³¹⁰ Véase Comisión Europea, *Ibid*

misma línea, la comunicación de la Comisión Europea al Parlamento y al Consejo europeo *“Donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l’UE dans la domaine des droits de l’homme et de la démocratisation, en coopération avec les partenaires méditerranéens”* presentada un año después, contenía las orientaciones principales para utilizar de la mejor manera los instrumentos disponibles (diálogo multilateral, Acuerdos de Asociación, programa MEDA y IEDDH) afín de promover la democracia así como la defensa de las libertades y los derechos individuales³¹¹. Para ello, la Comisión presentó diez recomendaciones concretas:

1. La inclusión sistemática de las cuestiones relativas a los derechos humanos y a la democracia en todos los diálogos que se desarrollan sobre la base institucional
2. La instauración de un diálogo regular que incluya la transmisión de conocimientos e información sobre cuestiones clave; en este sentido, la Comisión propone que las delegaciones en colaboración con las embajadas de los países miembros remitan de forma periódica un “estado de la cuestión” en derechos humanos y democracia
3. Reforzar la coordinación entre delegaciones de la Comisión y embajadas de los países miembros
4. A nivel nacional, promover la organización de talleres con la sociedad civil organizados por las delegaciones y los estados miembros para lograr una mayor participación de ésta en las autoridades nacionales
5. Elaborar Planes de Acción nacionales en materia de derechos humanos y democracia, financiados por MEDA que tengan como prioridad tres objetivos: analizar el contexto y la situación, en particular, la legislación relativa a estos asuntos y definir objetivos comunes, elaborar una lista de puntos de acción y determinar la asistencia técnica y financiera necesaria
6. Elaborar Planes de Acción Regionales y Sub-Regionales entre miembros que desean profundizar en la cooperación sobre actividades concretas

³¹¹ **Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen** : *“Donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l’UE dans la domaine des droits de l’homme et de la démocratisation, en coopération avec les partenaires méditerranéens”*; Ob.Cit

7. La elaboración de los Programas Indicativos Nacionales (PIN) deberá contemplar la promoción del buen gobierno, Derechos Humanos y democracia
8. Estudiar la manera de integrar el apoyo al refuerzo de los Derechos Humanos, la democracia y la participación de la sociedad civil en los Programas Indicativos Regionales (PIR)
9. Consolidar las redes regionales de los actores no gubernamentales
10. Utilizar todos los instrumentos posibles (diálogo político, MEDA e IEDDH) para apoyar los procesos electorales

Estos mecanismos se han visto reforzados además por iniciativas como la “Facilidad para la democracia” dentro de la Política Europea de Vecindad o la celebración de una Conferencia Euro-mediterránea sobre derechos humanos y democratización que debería tener lugar a lo largo de 2006³¹². Sin duda es muy pronto todavía para saber si estas nuevas iniciativas tendrán algún efecto en la práctica pero sería necesario que siguiendo con la filosofía del PEM en donde la consecución de la paz, la estabilidad, el desarrollo económico y social o la cooperación cultural son objetivos que se complementan entre sí, la persecución del respeto a los derechos humanos y el Estado de derecho quedasen incluidas dentro de esta dimensión. Esto requiere que la AEM alcance un equilibrio en sus iniciativas y que las medidas expuestas anteriormente se integren dentro de una estrategia más amplia, coordinada e institucionalizada para lograr lo que se denomina una “estabilidad estructural”³¹³.

³¹² La Conferencia, a nivel sub-regional, tendría como principal objetivo hacer converger iniciativas y esfuerzos para progresar en materia de democracia y pluralismo, promover la sensibilización en materia de derechos humanos, fomentar la participación de la sociedad civil, así como para dar a conocer las iniciativas planteadas en este campo dentro de la PEV

³¹³ La estabilidad estructural se define como “una situación caracterizada por el desarrollo económico sostenible, la democracia y el respeto de los derechos humanos, estructuras políticas viables, y condiciones sociales y medioambientales saludables, con capacidad para gestionar el cambio sin recurrir a la violencia”. La definición extraída de SWP-CPN, *Conflict Prevention and Peace-Building: A Practical Guide*, Berlín, diciembre de 2001.

En lo que se refiere a los temas relativos a la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado (presentes en la Declaración de Barcelona en el primer y tercer pilar), el Plan de Acción de Valencia puso en marcha un programa regional de cooperación en materia de justicia, lucha contra el crimen organizado y terrorismo. Dicho Plan fue reforzado posteriormente con la aprobación del programa « Justicia, Libertad y Seguridad » y la puesta en marcha de la iniciativa regional « *The MEDA Police Project* », destinado a mejorar la colaboración policial a través de la creación de un network, material especializado y la creación de una base de datos. En el mismo programa marco fueron acordadas diversas iniciativas en el ámbito bilateral.

La cuestión específica del terrorismo ha ido alcanzando durante estos diez años un protagonismo de gran magnitud en la agenda del partenariado, convirtiéndose en uno de los eje clave de la seguridad europea, junto a la inmigración. Es obvio que después de los atentados del 11-S, del 11-M y del 7-J el terrorismo internacional este presente en el centro de las preocupaciones tanto de la opinión pública como de los gobiernos, y es por ello que la Unión Europea ha concentrado su política en impulsar la cooperación entre los servicios policiales y judiciales de los distintos países de la AEM. Sin embargo, lo cierto es que en las actuales circunstancias geopolíticas (conflictos de Afganistán, Irak y Oriente Medio al que debemos añadir las consecuencias de la estrategia americana en la región) es difícil llegar a acuerdos significativos entre las partes para lograr una estrategia adecuada. Más allá de algunos acuerdos en el ámbito bilateral y progresos parciales entre policías y poderes judiciales, el logro más significativo de esta década ha sido la aprobación en la Cumbre extraordinaria de Barcelona (Barcelona+10) del “código de conducta contra el terrorismo”, documento marco de referencia para luchar contra este fenómeno con una orientación regional.³¹⁴

A pesar de que la inmigración es un cuestión que desde ser tratada desde una perspectiva cultural y social (y por este motivo quedó incluida en el tercer pilar de la Declaración de

³¹⁴ Remitirse al Capítulo 2 de esta investigación

Barcelona), la cuestión de la inmigración ilegal ha quedado progresivamente ligada a las cuestiones de seguridad, junto con el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de drogas que son considerados « riesgos transfronterizos ». En la Declaración de Barcelona se realiza una distinción clara entre inmigración e inmigración ilegal. Así los participantes reconocen « la importancia del papel desempeñado por la inmigración en sus relaciones » pero también afirman « que deben cooperar para reducir las presiones migratorias ». Estas ideas fueron de nuevo expresadas durante la primera reunión celebrada en la Haya sobre expertos en inmigración. Sin embargo, mientras que en el tema de la inmigración no se han llevado a cabo propuestas concretas para mejorar la integración o el bienestar de la población, las iniciativas en cuanto a la inmigración ilegal se han multiplicado, pasando a ser progresivamente objeto de cooperación dentro de la agenda de Justicia y Asuntos Internos (JAI) y tratado en la mayoría de los casos dentro del ámbito policial. El tema de la inmigración ilegal queda regulado en los Acuerdos de Asociación en relación a las condiciones de repatriación, reinserción y readmisión. Diversas iniciativas han estado orientadas al control de las fronteras y al refuerzo de la cooperación en el ámbito aduanero y judicial (Plan de Acción de Valencia, 2002; Cumbre interina de Creta, 2003 y Cumbre Euro-mediterránea de Nápoles, 2003). Actualmente parece prevalecer la óptica securitaria a pesar de que la clave del problema se encuentra en el déficit de desarrollo económico-social y democrático que padecen las poblaciones ribereñas³¹⁵ así como frecuentes hostilidades derivadas de concepciones identitarias en el continente europeo.

Para terminar, conviene señalar que durante estos diez años se ha conseguido una colaboración entre Institutos de política exterior de los países miembros de la AEM con la creación de la red euro-mediterránea de institutos de política exterior (EuroMesCo). La red EuroMesCo fue creada en 1996 con el objetivo de contribuir al diálogo entre sociedades civiles en

³¹⁵ Recordemos que los menores de 20 años representan el 50% de la población árabe en el Mediterráneo y el 43% de la población turca. En los Territorios Palestinos, la población menor de 15 años representa el 46,5% y el 41% de la población jordana y que dadas las actuales circunstancias de desarrollo humanos difícilmente puede controlarse la presión migratoria

dos temas que se consideran claves para el funcionamiento del partenariado: la cooperación política y de seguridad, que incluye los temas de la democratización, cambios sociales y aspectos económicos de la seguridad; y las medidas de confianza, desarme y prevención de conflictos, que abarcan todos los aspectos de la diplomacia preventiva³¹⁶. Recordar además que durante esta década tuvo lugar la transformación del Foro Parlamentaria euro-mediterráneo en la Asamblea Parlamentaria Euro-mediterránea, que reforzará, sin duda, la dimensión parlamentaria del proceso.

En conclusión y después de este balance de la cooperación en el ámbito de la política y de la seguridad, podemos destacar dos orientaciones:

- La primera es que, a pesar de haber existido un diálogo regular entre los socios, las declaraciones formales, conclusiones y directivas de trabajo se han quedado en la mayor parte de las ocasiones en meras intenciones y casi nunca en propuestas concretas; que dicho diálogo está perdiendo fuerza ante la falta de voluntad política de los miembros de la AEM y que corre el riesgo de desfallecer completamente con el recrudecimiento del conflicto en Oriente Próximo y el enfoque bilateral de la PEV (recordemos las dificultades en la organización de la Cumbre de Barcelona, 2005);
- Segundo, el concepto de seguridad está sufriendo una mutación de contenido hacia temas tales como la inmigración, el terrorismo, el crimen

³¹⁶ EuroMesCo se estructura en forma de red de institutos y centros de investigación independientes de treinta y dos países miembros de la Asociación Euro-mediterránea (todos excepto, República Checa, Eslovaquia y Lituania). Por parte de España, figuran como miembros, el Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, y el Centre d'Informació i Documentació Internacionals a Barcelona CIDOB. EuroMesCo organiza diversas actividades: seminarios y talleres de trabajo además de una Conferencia anual y la Asamblea General. La última Conferencia anual tuvo lugar en Rabat durante los días 29 y 30 de abril de 2005. Se publicó el Informe « Barcelona Plus : Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States » (Disponible en www.euromesco.net). La secretaria de EuroMesCo se encuentra en Lisboa

organizado y el tráfico de drogas que son tratados desde un punto de vista estrictamente policial y judicial (dentro de la agenda de Justicia y Asuntos Internos -JAI) y muchas veces dentro de una óptica unilateral sin tener una visión global de reforma. En este sentido, se está perdiendo progresivamente la filosofía inicial del Proceso de Barcelona por la cual se reconocía la interdependencia de los tres pilares de la Asociación, política y seguridad, desarrollo económico-social, desarrollo humano e intercambio cultural, y la consecución de los tres como única fórmula para lograr paz y estabilidad. Como consecuencia, estamos inmersos hoy en una área menos segura y más inestable que en 1995, con ciertas fracturas que se amplifican por el endurecimiento y desarrollo de las fronteras terrestres, mentales y políticas entre Norte y Sur, fundamentalmente a causa de la actitud europea hacia la inmigración ilegal y el conflicto en Oriente Próximo. Parece que se está optando por una estrategia que busca soluciones a corto plazo y dentro de la cual la Unión Europea pretende construir un bunker entorno a sus fronteras. Sin embargo, conviene recordar que las fronteras son creaciones artificiales porque la propia naturaleza es mestiza y no se divide en entes aislados.

De este modo, ambos fenómenos no pueden solucionarse con enfoques parciales ni con estrategias a corto plazo. Para lograr una estabilidad es necesario una colaboración multilateral orientada a poner marcha iniciativas graduales de largo alcance tal y como se presentaban en el espíritu de la Declaración de Barcelona. En este sentido, sería necesario volver a los proyectos de media y larga duración, por ejemplo, en los temas de democracia y estado de derecho dentro de una dimensión global que integre estos temas junto a otros como el desarrollo económico y social sostenible, afín de lograr una estabilidad estructural, pieza clave de la prevención de conflictos³¹⁷. La Unión Europea debe de hacer una

³¹⁷ Ver la propuesta del Informe EuroMesCo « *Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States* », April 2005 ; www.euromesco.org

autorreflexión y preguntarse hasta donde quiere y puede llegar como actor político en el área. Esto significa recobrar la legitimidad y la confianza de sus socios del sur para que la AEM siga teniendo relevancia. Ambas riberas deben demostrar una voluntad política fuerte en aras de conseguir un consenso para la puesta en marcha de una colaboración de alcance regional. Del mismo modo, es imprescindible que el proceso se enmarque dentro de una dinámica institucional, con la creación de organismos que programen, gestionen y coordinen iniciativas en la materia. Una dinámica institucional que de a su vez visibilidad al proceso y que sea simétrica, es decir, que se apoye realmente en la idea de asociación, para que la gestión se realice de forma conjunta entre las dos riberas. Para ello, los países del sur tienen que apropiarse del proceso. Del mismo modo, iniciativas como "Facilidad para la democracia", instrumento de la nueva Política Europea de Vecindad que debería entrar en vigor en 2007, son saludables en tanto que pretenden aplicar el principio de condicionalidad y recompensa siempre que sean acompañadas de iniciativas regionales y multilaterales en el mismo campo puesto que de otra manera se corre el riesgo de fragmentar aun más la ya débil unidad regional. En cuanto a la cuestión del terrorismo es necesario que la Unión Europea tenga en cuenta la necesidad de conservar el equilibrio entre los múltiples objetivos de la AEM en la lucha contra esta cuestión puesto que el terrorismo internacional es un problema que tiene sus raíces en una serie de causas tanto políticas como económicas y sociales. Ésta sería una estrategia acertada frente a otras que se basan en la idea de que el terrorismo es la causa única de la falta de democracia en los países árabes. Por último, es necesario que la AEM fortalezca el protagonismo de la sociedad civil. Las políticas diseñadas para el fomento de la democracia y de los derechos humanos deben estar dirigidas principalmente a los ciudadanos y a la sociedad civil, y deben de garantizar las condiciones necesarias que permitan a los actores locales promover sus propias estrategias de reforma democrática.

3. 3 Sociedad civil y cooperación cultural: el desarrollo participativo como el motor de una asociación efectiva

El tercer pilar de la AEM ha gozado durante estos diez años de una gran vitalidad. Sin embargo, cuando nos referimos a los resultados obtenidos debemos matizar esta valoración. Aunque la sociedad civil de ambas riberas se ha venido demostrando bastante entusiasta, participando activamente en el lanzamiento de múltiples iniciativas y nuevas redes de cooperación se han puesto en marcha, la tercera ceca de Barcelona ha mostrado una cierta debilidad en cuanto a las posibilidades de sostener y acompañar desde el punto de vista financiero e institucional a dicha sociedad civil. En efecto, una de las actuaciones más criticadas cuando realizamos un balance de estos diez últimos años es que muchos de los proyectos han estado orientados hacia las élites y los profesionales. Entre las dificultades a las que ha debido hacer frente la sociedad encontramos una excesiva burocracia de los instrumentos de financiación.

El presente capítulo trata de evaluar tanto los logros y las deficiencias del tercer pilar de la AEM. En este sentido, lo que nos interesa, como en los apartados anteriores, es saber la relación entre las propuestas u objetivos iniciales y los resultados obtenidos: qué mecanismos e instrumentos se pusieron en marcha para lograrlos, cuáles son las características principales de los proyectos que han llegado a ver la luz, y cuál es el real impacto de dichos proyectos en las sociedades euro-mediterráneas, tanto en el objetivo de mejorar el entendimiento y la comprensión mutua entre ambas orillas como también en el logro de un bienestar de las sociedades mediterráneas. En definitiva, se trata de realizar una evaluación aproximada del grado de consecución de estas políticas frente a los desafíos planteados durante esta década. Por la combinación de políticas transversales, multilaterales, institucionales, descentralizadas y bilaterales, el análisis de los proyectos no ha sido sencillo³¹⁸. Por esto

³¹⁸ Recordemos que aunque la mayoría de las iniciativas han sido puestas en marcha a modo de políticas indirectas, la colaboración en los asuntos

motivo, hemos querido dar prioridad en este capítulo a los programas regionales específicos del PEM financiados por los fondos MEDA, a los principales acuerdos de cooperación regional euro-mediterráneo y a las instituciones³¹⁹. Hemos prestado además una atención especial a los proyectos puestos en marcha dentro de la cooperación descentralizada pública, en concreto a aquella que implica a gobiernos locales y colectividades territoriales por tratarse ésta de una cooperación emergente y muy activa en los últimos años. Sin embargo, no entraremos en analizar de forma detallada otros programas socioculturales europeos ampliados –o en proceso de ampliación– al Mediterráneo en estos años tales como TEMPUS, ERASMUS, Programa MEDIA (abierto a los países mediterráneos el 2005-2006), Programa CULTURA 2000 (sectorial para entidades europeas) o MEDA Democracia, aunque un resumen de sus características principales puede encontrarse en los anexos³²⁰.

culturales, sociales y humanos, también está presente en los acuerdos de asociación firmados con cada país.

³¹⁹ Para el balance sobre la tercera cesta de la Declaración de Barcelona de los cinco primeros años ver el artículo de **Antoni SEGURA**: « La cesta cultural y social de la Declaración de Barcelona » publicado el 27 de mayo de 2002 por la Fundación CIDOB

³²⁰ La Comisión Europea adoptó una nueva orientación durante la Conferencia de Valencia en 2002 afín de abrir ciertos programas europeos a los países mediterráneos. Así, el programa TEMPUS concebido inicialmente para favorecer la reforma de la enseñanza superior en los países de Europa oriental y central en 1990, fue ampliado a partir de 2002 a los países socios mediterráneos. Su objetivo es el de animar la cooperación multilateral entre universidades, esencialmente, en materia de programas de estudio y de modernización de la gestión de universidades a través de proyectos euromediterráneos comunes y de becas de movilidad destinadas al personal universitario. TEMPUS MEDA dispuso de un presupuesto de 43 millones de euros para el periodo 2002-2004 ; En 2004, el programa ERASMUS fue transformado en ERASMUS MUNDUS con un presupuesto de 230 millones de euros para el periodo 2004-2008 y se convierte en accesible para las universidades y los estudiantes mediterráneos, los cuales pueden seguir Masters en Europa. Del mismo modo, a partir de 2005-2006, el programa MEDIA (de la DG Cultura) en el apartado de formación se abre a los profesionales mediterráneos del audiovisual. Otro ejemplo, es el programa Culture 2000 por el cual, la Comisión Europea financia cada año proyectos sobre temas sectoriales de la cultura y que desde 2003 se abre también a los países socios mediterráneos aunque dichos países no tienen derecho al estatus de co-organizador de eventos y su rol es simplemente de « socios ». Por último, en el sector de la investigación y de la tecnología (PCRDT Europeo) se amplía también a los países mediterráneos. Con todo, a pesar de

La tercera cesta de la Declaración de Barcelona: *“la colaboración en los ámbitos cultural, social y humano: desarrollo de los recursos humanos, fomento de la comprensión entre las culturas y de los intercambios entre los socios”* se basa principalmente en el reconocimiento de las particularidades culturales locales y en la identificación de raíces culturales comunes. Obedecía fundamentalmente a dos orientaciones: por un lado, articular el espacio mediterráneo a través de la creación de una conciencia de pertenencia a un espacio común con el objetivo implícito de facilitar las relaciones Norte y Sur. Por otro, atenuar los efectos de la reforma económica y de la progresiva liberalización de los mercados por medio del refuerzo de la sociedad civil. Para conseguir dichos objetivos, las dos prioridades del Proceso de Barcelona se centraron en contribuir eficazmente al desarrollo de las sociedades mediterráneas y de los recursos humanos, y en fomentar la participación de la sociedad civil del Norte y el Sur en el proceso de construcción de un espacio de desarrollo y prosperidad, de seguridad, de paz y de estabilidad. Estos objetivos quedaron reflejados consecutivamente en la Declaración de Barcelona en la cual los participantes reconocieron: *“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 »* así como *« la importància del desenvolupament social, que, al seu parer, ha d’anar unit a qualsevol desenvolupament econòmic, i atribueixen una especial importància al respecte dels drets socials fonamentals, incloent-hi el dret al desenvolupament »* (DB, 1995). En un principio, no se pretendió por tanto actuar directamente desde el ámbito

esta apertura a los programas europeos, los países del sur siguen padeciendo una posición desigualitaria respecto a los países de la ribera norte, desigualdad que se ve acentuada por la dificultad de los procedimientos administrativos, la escasa información, las barreras lingüísticas y las legislaciones de los países del sur. **TANZARELLA, Giovanna**: *« Compréhension mutuelle et échanges culturels en Méditerranée. Bilan de la politique euroméditerranéenne et propositions pour sa relance »* en *« Rendre le Partenariat euroméditerranéen plus proche des citoyens »*, Friedrich Ebert Stiftung/ FesMaroc, 2005 ; pp :115-143.

institucional sino apoyar a la sociedad civil para que ésta fuese apropiándose progresivamente del proceso y convirtiéndose en el motor o el instrumento de la cooperación: « *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, el principal instrumento de este tercer pilar se presentó en la forma de cooperación descentralizada entre los principales actores de la sociedad civil los cuales se definieron del siguiente modo: « *per tant, acorden enfortir o crear els instruments necessaris per a una cooperació descentralitzada que afavoreixi els intercanvis entre els agents de desenvolupament en el marc de les legislacions nacionals: els responsables de la societat civil i política, del món cultural i religiós, de les universitats, de la recerca, dels mitjans de comunicació, de les associacions, els sindicats i l'empresa pública i privada* »(DB, 1995).

Dentro de la tercera cesta de la Declaración encontramos ámbitos de acción específicos, como la necesidad de favorecer el diálogo y el respeto de las culturas y religiones, el desarrollo de la formación y de la educación así como el intercambio entre los jóvenes, la cooperación audiovisual y los medios de comunicación, la sanidad o la mujer. Sin embargo, la interdependencia de las tres cestas de la AEM da lugar a que encontremos también temas relativos a los otros dos pilares, como por ejemplo, al desarrollo económico, la democracia y la consolidación del estado de derecho, el respeto a los derechos humanos, el terrorismo, el tráfico de drogas, la delincuencia internacional o a la inmigración ilegal, temas que aún habiendo sido presentados en esta tercera cesta han pasado progresivamente a formar parte de la agenda de la JAI. Para terminar, en el programa de trabajo de Barcelona se incluyeron además dos líneas de actuación específicas: 1. La celebración de reuniones centradas en los temas de la cultura y de la religión para abordar el tema de la intolerancia: "*Greater understanding among the major religions present in the EuroMediterranean region will facilitate greater mutual tolerance and cooperation. Support will be given to periodic meetings of representatives of religions and religious institutions as well as theologians, academics and others concerned, with the aim of breaking down prejudice,*

*ignorance and fanaticism and fostering cooperation at grass-roots level" , 2. Una mayor interacción entre los medios de comunicación: "Close interaction between the media will work in favour of better cultural understanding. The European Union will actively promote such interaction, in particular through the ongoing MED-Media programme. An annual meeting of representatives of the media will be organised in this context"*³²¹

La multitud de temas y prioridades establecidas dentro de la tercera cesta, convirtieron a la Declaración de Barcelona en un proyecto ambicioso y moderno que despertó muchísimas expectativas a pesar de que en el momento de la Declaración de Barcelona faltaron medidas concretas y propuestas prácticas dentro de una estrategia previamente definida. Un déficit inexplicable puesto que de las tres cestas, la cooperación cultural y social era la más novedosa y por tanto, la que mayores implicaciones políticas debiera haber tenido para definir acciones concretas. Esta falta en el diseño general de la tercera cesta repercutirá en la puesta en marcha de los proyectos, los cuales tendrán en su mayor parte un carácter experimental, al menos en lo que se refiere a su primera fase. La consecuencia directa diez años después ha sido una falta de iniciativas de cooperación de largo alcance por parte del Comité Euromed frente a una multiplicación de « micro-acciones » aisladas que fueron impulsadas por distintos sectores de la sociedad civil.

Los programas regionales dentro de la cesta cultural, social y humana del Partenariado Euro-Mediterráneo se fueron consolidando a partir del quinto año de la asociación. Podemos resumir las iniciativas puestas en marcha dentro del marco regional en los siguientes cuatro grandes proyectos:

- La educación y la formación : *EuroMed-Youth*
- La cultura y el combate del racismo, la xenofobia y la intolerancia : *EuroMed-Heritage, EuroMed-Audiovisuel*
- El desarrollo de la sociedad de la información en su dimensión cultural : *EUMEDIS*

³²¹ Declaration of Barcelona, "Working Programme"
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/bd.htm

3.3.1 El programa Euro-Med Juventud o EuroMed Youth

Indisociable del segundo pilar de la AEM en lo que respecta a la teoría de que el desarrollo económico debe de venir acompañado de una mayor cohesión social que incluya tanto el acceso a una educación en igualdad de condiciones como el desarrollo de los recursos humanos, la educación y la formación se identificaron como uno de los objetivos prioritarios de la cooperación. Una prioridad urgente, si tenemos en cuenta como vimos con anterioridad que la parte de la población menor de 15 años representa en la actualidad en los países socios del Mediterráneo más del 30% de su población. En este sentido, en el programa de trabajo de la Declaración de Barcelona se fijaron dos prioridades: por un lado, la educación y la formación de los jóvenes: « *La col·laboració euromediterrània ha de contribuir a millorar el nivell educatiu a tota la regió, insistint especialment en els associats mediterranis. Amb aquesta finalitat es mantindrà un diàleg regular sobre política educativa que se centrarà inicialment en la formació professional, la tecnologia aplicada a l'educació, les universitats i altres centres d'ensenyament superior i la investigació* » (DB, 1995), por otro, la promoción de los intercambios entre ellos: « *Els intercanvis entre els joves haurien de constituir el mitjà de preparar les futures generacions per a una cooperació més estreta entre els socis euromediterranis. Per tant, caldria establir un programa euromediterrani d'intercanvi de joves, basat en l'experiència adquirida a Europa i que tingui en compte les necessitats dels socis; aquest programa hauria de considerar la importància de la formació professional en particular per als no qualificats, i la formació d'organitzadors i treballadors socials en l'àmbit de la joventut* » (DB, 1995). En la segunda Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Malta, en abril de 1997, se reiteraron estas prioridades y a finales de 1998, el Programa Euro-Med Juventud fue adoptado. En este sentido, los principales objetivos de EuroMed Juventud tal y como figuraban en el primer programa fueron principalmente dos: facilitar la integración de los jóvenes en la sociedad y en la vida laboral así como estimular la democratización de la

sociedad civil de los países socios mediterráneos mediante la estimulación activa de la ciudadanía, dentro de sus comunidades locales. Para cumplir con este propósito se acordó otorgar un especial apoyo a las asociaciones de jóvenes³²².

Hasta el momento se han puesto en marcha tres programas (ver cuadro inferior) cuyas prioridades se han fijado en tres tipos de acciones que hasta entonces habían pertenecido al programa europeo de Juventud (YOUTH) y que se abrieron a los países mediterráneos: acción 1 « Intercambios », acción 2 « Servicio de voluntariado », acción 3 « Medidas de apoyo »:

PROGRAMA	DURACIÓN	PRESUPUESTO	RESULTADOS
EuroMed Youth Programme I	(1999-2001)	6 millones € MEDA; 3,7 millones € YOUTH	134 proyectos y 3157 participantes; lanzamiento de "The Mediterranean Youth Forum"
EuroMed Youth Programme II	(2002-2004)	10 millones €MEDA; 4 millones€ YOUTH	20000 jóvenes y más de 800 proyectos; Creación del centro de recursos y formación SALTO YOUTH EuroMed http://www.salto-youth.net/euomed y la lanzamiento de "The Euro-Mediterranean Youth Platform" http://www.euomedp.org
EuroMed Youth Programme III	(2005-2006)	?	?

Si realizamos un balance en términos estadísticos, la primera fase el programa EuroMed Juventud I consiguió implicar a

³²² «EuroMed Youth Programme I (1991-2001) » en http://ec.europa.eu/youth/priorities/euomed_en.html

3157 jóvenes en un total de 134 proyectos. La acción 1 dedicada a la promoción de los intercambios consiguió un total del 47,3% del presupuesto con el que se financiaron unos 66 proyectos (49,3%) y en donde participaron aproximadamente 2170 jóvenes (68,7%). La mayor parte de los proyectos de EuroMed Juventud fueron liderados por los países europeos y tan sólo 23 de los 134 por los países socios mediterráneos. En términos de participación el balance es mucho más equilibrado: 52% de los participantes eran procedentes de la UE mientras que un 48% provenían de los países mediterráneos³²³. De manera general, el conjunto del programa parece haber tenido una cierta relevancia entre los jóvenes de la región aunque sin duda los resultados obtenidos están nuevamente lejos de las expectativas iniciales y varían ampliamente según los países en donde se puso en marcha. Una evaluación general de la primera fase fue encargada por la Comisión en 2001 afín de conocer la relevancia, la eficacia y la sostenibilidad del programa. Dichos resultados se recogieron en el « *Executive Summary of the Mi-term evaluation of the Euro-Mediterranean Youth Action Report* »³²⁴.

En cuanto a la relevancia del programa, el informe parece señalar que el diseño de EuroMed Juventud obedece en un principio a las expectativas de los jóvenes de la región euro-mediterránea, a sus problemas y necesidades. Este hecho es la consecuencia de que el lanzamiento del programa estuviera precedido por sesiones preparatorias y procesos de consultación previos que contaron con la participación de especialistas locales y nacionales. No obstante, el programa cuenta también con más de una debilidad como la escasa consistencia entre los objetivos y los resultados, el financiamiento o su escasa eficacia. Según el informe, los indicadores de evaluación especificados en el programa no permiten delimitar tampoco la relación entre ambos ni los instrumentos que se tomaron en cuenta. Además, el programa se vio afectado, como otros programas, por el retraso inicial en los pagos, la excesiva centralización y burocracia de la gestión de las estructuras y de los procedimientos que

³²³ « *Executive Summary of the Mi-term evaluation of the Euro-Mediterranean Youth Action Report* » en http://ec.europa.eu/youth/priorities/euromed_en.html

³²⁴ *Ibidem*

provocó entre otras cosas, una falta de credibilidad y de visibilidad del programa. Los países mediterráneos tuvieron también dificultades para apropiarse del programa, principalmente por su escasa difusión en los países socios pero también por la falta en muchos de ellos de medios técnicos³²⁵. Estos problemas han intentado corregirse en la tercera fase del programa, EuroMed Juventud III en el cual la CE ha comenzado a poner en marcha medidas de descentralización a partir de: primero, el refuerzo de las estructuras locales ya existentes y la creación de otras nuevas; segundo el inicio de los procesos de selección de los proyectos por éstas estructuras locales. El proceso se ha llevado a cabo bajo la supervisión de la Dirección General de la Agencia Europea de Ayuda Exterior (EuropAid). El 12 de abril de 2005, la Comisión presentó además las siguientes propuestas para mejorar el programa: un aumento sustancial del apoyo de la Unión Europea y de los Estados miembros a la educación y a la formación profesional, como mínimo en un 50% la ayuda financiera, la escolarización de todos los niños y niñas en centros de educación primaria y la eliminación de la desigualdad de género a todos los niveles educativos como algunos de los objetivos que contribuirán a erradicar la pobreza en la región euro-mediterránea antes del año 2015; por último, la puesta en marcha de un sistema de concesión de becas para la realización de estudios universitarios en Europa, con un porcentaje de plazas reservado para mujeres³²⁶.

³²⁵ En muchos casos el proceso de selección de los proyectos es considerado excesivamente largo (6-7 meses); el uso de los criterios de selección centralizado es considerado también como poco transparente e inadecuado por los usuarios lo que provoca que muchos de los aplicantes afirmen que no volverán a presentar candidaturas; Otro de los inconvenientes destacados por los beneficiarios se refiere a la comunicación y la promoción del programa en algunos países. En este sentido, parecen darse grandes diferencias entre países y entre las estrategias adoptadas por los coordinadores nacionales las cuales parecen diseñarse de manera aislada. En « *Executive Summary of the Mi-term evaluation of the Euro-Mediterranean Youth Action Report* », Ob. Cit.

³²⁶ Comisión Europea, 2005b. « *Commission launches 5-year work programme to reinforce Euro-Mediterranean Partnership* ». IP/05/419, Bruselas, 12 de abril de 2005. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/news/ip05_419.htm

Dentro del programa EuroMed Juventud debemos destacar la creación del centro de recursos y formación EuroMed SALTO YOUTH³²⁷ en septiembre de 2000 bajo auspicio de la Coordinadora nacional francesa (INJEP), el lanzamiento de “Euro-Mediterranean Youth Platform”³²⁸ en septiembre de 2003 en Malta entre cuyas actividades principales destacan la promoción del trabajo en red entre organizaciones de los estados miembros, el intercambio de buenas prácticas, el desarrollo de nuevos proyectos y la consolidación así como el fortalecimiento progresivo de los coordinadores locales.

3.3.2 El programa EuroMed Patrimonio o EuroMed Heritage

El programa EuroMed-Heritage conoció como EuroMed Audiovisual un desarrollo muy rápido. Puesto en marcha en 1996, justo después de la Conferencia de Barcelona, los proyectos a financiar por el programa se identificaron de forma rápida. Diez años después al menos una treintena de proyectos han sido financiados y el programa se encuentra actualmente en su tercera fase, EuroMed Heritage III. Este programa cuenta además con la característica de ser el primer programa cultural regional o multilateral y por este motivo ha abierto las vías a otros programas que de la misma manera se inscriben dentro del sistema financiero MEDA. Como ya hemos visto en los capítulos anteriores, el intercambio y la mejor comprensión entre las culturas del Mediterránea constituía entonces una necesidad real que se ha hecho cada vez más patente vista las representaciones simplistas que circulan en ambos lados del Mediterráneo. La fractura cultural cada vez más amplia impulsó sin duda a la UE a promover un diálogo entre los pueblos y las culturas rescatando el patrimonio común a todos ellos y poniéndolo en valor. Diversas reuniones de expertos y de funcionarios tuvieron lugar por medio de dos reuniones de los Ministros de Cultura de la región dentro del marco del Partenariado Euro-Mediterráneo, la primera en Bolonia, los días 22 y 23 de abril

³²⁷ <http://www.salto-youth.net/euomed>

³²⁸ <http://www.euomedp.org>

de 1996, y la segunda en Rhodas, los días 25 y 26 de septiembre de 1998. El objetivo principal de ambas fue « *d'entreprendre de traduire la partenariat culturel euro-méditerranéen en action* »³²⁹, esto es, plasmar la asociación cultural por medio de la preservación de nuestro patrimonio específico pero también universal por lo interdependiente de nuestras culturas e historias. Fue bajo la presidencia italiana (enero-junio de 1996) cuando fue organizada la Conferencia de Bolonia, en donde se decidió promover la cooperación euro-mediterránea en el ámbito cultural. Titulada « Maximizar el potencial del patrimonio cultural », la conferencia fue previamente preparada por tres talleres de reflexión, organizados todos bajo la temática del patrimonio cultural. Como consecuencia, durante la Conferencia de Bolonia se sugirió que « acciones conjuntas en el ámbito cultural y principalmente en cuanto a la protección del patrimonio cultural deberían ser promovidas, bien a nivel bilateral, mediante la integración de acciones dentro de los programas indicativos nacionales, bien a nivel multilateral, mediante la puesta en marcha de un programa de trabajo euro-mediterráneo »³³⁰ y se marcaron las orientaciones principales, las cuales constituirán posteriormente las prioridades de EuroMed-Heritage (en los documentos de comunicación, las llamadas a propuestas, etc.). Dichas orientaciones fueron las siguientes :

- « *La mise en valeur du patrimoine par le recensement et la promotion de la mise en réseau de musées, galeries et autres institutions culturelles et par la promotion d'un tourisme culturel de qualité ;*
- *Des échanges d'expériences dans les domaines de l'appui institutionnel, des législations et de la protection et de la circulation des biens culturels, ainsi que par le biais de transferts de savoir-faire et d'assistance technique, notamment dans le secteur de la restauration ;*
- *La promotion de la connaissance du patrimoine par la diffusion de l'information, l'utilisation des*

³²⁹ *Declaration of the Euro-Mediterranean meeting of Ministers for culture, Bologna, 22 and 23 April 1996, annexe 2, pp. 116*

³³⁰ *Ibid*

techniques multimédias, l'action de sensibilisation du public et des décideurs, aussi bien que par l'inventaire du patrimoine méditerranéen, du savoir-faire, des méthodologies et des techniques ;

- *La formation dans les métiers et professions liés au patrimoine et à l'animation culturelle »³³¹*

Dos años después, aun cuando la firma de los contratos de subvención de los proyectos seleccionados no se había terminado, tuvo lugar la segunda conferencia de los Ministros de Cultura en Rhodas, los días 25 y 26 de septiembre de 1998. Esta conferencia fue sobretodo la ocasión de confirmar los grandes objetivos del partenariado cultural. A lo largo de este encuentro el programa MEDA relativo al patrimonio cultural fue oficialmente bautizado « EuroMed-Heritage » y las características de su gestión fueron examinadas. Esta conferencia marcó también el lanzamiento del programa Euro-Med Heritage II³³². Los problemas ya mencionados en el funcionamiento del programa MEDA influyeron también en EuroMed Heritage sobre todo en lo que respecta a las garantías bancarias, lo que causó un retraso en la puesta en marcha de los proyectos. Este disfuncionamiento parece hoy solucionado. Según Richard Weber, Director de la zona Méditerranéee Sud-Proche et Moyen-Orient de la Oficina de cooperación EuropeAid, el nivel de resultados financieros, MEDA II es un éxito (refiriéndose a 2004): « *ce programme génère depuis deux ans les meilleurs résultats sur l'ensemble du budget de la coopération extérieure et l'année 2004 verra encore une fois battre tous les records d'exécution* ». Un largo camino recorrido desde los resultados calamitosos de los primeros años del partenariado. Estos progresos se han conseguido gracias a una mejor apropiación de los programas

³³¹ Ibid

³³² « *The Euro-Mediterranean Ministers of Culture hereby agree to : (...) express their will to proceed with EuroMed Heritage II, recalling that the EuroMed Heritage programme covers both material and non material heritage and should be considered as a factor in the economic and social development of the Euro-Mediterranean Partners, including high level training and the promotion of high quality sustainable cultural tourism* », Euro-Mediterranean Partnership Conclusions of the Second Conference of the Ministers of Culture, Rhodes, 25-26 Septembre 1998, annexe 3, p. 120

PARTE 3 : LA DECLARACIÓN DE BARCELONA ENTRE UTOPIA Y REALIDAD

por parte de los Estados socios y a una mejora de la calidad de los proyectos pero también gracias a la evolución institucional de la Comisión Europea.

Como el resto de los programas EuroMed, el desarrollo sucesivo de EH no ha sido lineal a pesar de que las cosas se presentaron así tanto en los documentos oficiales como en los documentos de comunicación sufriendo cambios y ajustes en los procesos de identificación, selección, contenido y gestión de los proyectos. De este modo, podríamos identificar dos grandes etapas :

- 1) **Selección de los proyectos por la vía de la negociación:** La identificación de los proyectos se realizó a través de los encuentros entre las instituciones competentes de los países socios. Es por este motivo que se la caracteriza como un modo de selección de los proyectos por « negociación ». La mayoría de los proyectos han sido identificados por los expertos o las instituciones implicadas en los tres talleres preparatorios Arles, Berlín y Amman. Aunque la primera etapa de identificación de los proyectos fue rápida, los primeros contratos no se firmaron hasta el año 1998 por un montante de 17 millones de euros (presupuesto aprobado por la CE el 21 de noviembre de 1997). Este fue por ejemplo el caso de la Fondation Roi Baudouin, (uno de los socios del proyecto « Journées Euro-méditerranéennes du patrimoine ») y que había participado en 1996 a las sesiones preparatorias de Euromed Heritage³³³. El mismo caso lo encontramos en la Fondation Européenne pour les Métiers du Patrimoine (FEMP), que dirigió el proyecto « Salambo »³³⁴, o la ONG « Musée sans frontière » el presidente de la cual fue experto nacional austriaco³³⁵. Este aspecto fue a

³³³ *Fondation Roi Baudouin, Carnet de route. La sensibilisation au patrimoine culturel euro-méditerranéen. Récit d'une expérience, Bruxelles, 2000, p. 9.*

³³⁴ *Association de partenaires de la Fondation Européenne pour les Métiers du Patrimoine (FEMP), Salambo, Perfectionnement professionnel dans les arts décoratifs du patrimoine, Synthèse Générale du projet, Strasbourg, 22 février 2002, p. 4.*

³³⁵ Entrevista con Eva Schubert, directora del proyecto «L'art islamique en Méditerranée » y « A la découverte de l'art islamique » (EH I et EH III).

menudo criticado por su falta de transparencia y por que este modo de selección no permite tener una apreciación global de las iniciativas más allá de los interlocutores institucionales.

- 2) **Selección de los proyectos por concurso público o « *appels a candidature* »:** este método de selección y de atribución de las subvenciones europeas, en principio más transparente y competitivo fue adoptado para la segunda fase de EuroMed Patrimonio y publicado en el boletín oficial de la Unión Europea el 13 de enero de 2001. Este anuncio, que se encuentra también en Internet, facilita algunos de los diferentes indicadores sobre las condiciones que deben reunir las instituciones socias para ser elegibles y también sobre las subvenciones, las cuales deben situarse entre 500 000 euros y 3 millones de euros por proyecto no representando más del 80% de su coste total³³⁶. El presupuesto disponible se elevó a 24 millones de euros para 16 subvenciones³³⁷. Sin embargo, algunas instituciones públicas: universidades y ministerios criticaron también este procedimiento, alegando que los proyectos seleccionados en Euromed Heritage II no correspondían con las prioridades nacionales³³⁸. En este sentido, parece que el método de la negociación con los gobiernos beneficiarios presentaba una más alta probabilidad de que los proyectos fueran coherentes con las estrategias nacionales además de garantizar un compromiso mayor de los gobiernos con la acción en cuestión³³⁹.

Diez años después de Barcelona, aproximadamente una treintena de proyectos han sido financiados con 57 millones de euros de subvención y con una participación de más de

³³⁶ *Appel à propositions*, SCRE/111577/C/G, *Journal Officiel des Communautés Européennes*, annexe 4, p. 122.

³³⁷ Al final serán tan solo 11 proyectos financiados con 30 millones de euros.

³³⁸ *Ibid.* p. 27.

³³⁹ *Evaluation of Euromed Heritage I*, op. cit., p. 28.

380 organizaciones socias³⁴⁰ (ver resumen detallado de todos los proyectos en los anexos: documento 12). Entre las tres fases ha existido una evolución en relación a los contenidos, temas y prioridades. Así por ejemplo, en EH II, la CE consideró que los proyectos debían *"aportar un valor añadido con relación a los proyectos de la primera fase, ser fiables, si es posible innovadores, tener un efecto en las estructuras así como resultados tangibles y cuantificables, principalmente en términos de creación de empleo e impacto sobre el público"*³⁴¹. También en la elección de los proyectos se observa esta misma evolución, por ejemplo, en algunas de las orientaciones en favor del patrimonio inmaterial y de las nuevas tecnologías, es decir, en la preservación de los conocimientos y de la cultura no palpable. Esta tendencia se manifiesta en la atención al patrimonio musical "MEDIMUSES", oral "Voix Méditerranéenes", culinario "Fillières innovantes" y artesanal "PRODECOM"³⁴².

Todos estos hechos demuestran que el programa ha dejado ya su fase "experimental" y se ha convertido en uno de los principales programas de la tercera cesta del proceso euro-mediterráneo. El éxito del programa se enmarca principalmente en sus resultados positivos en términos de intercambio y de trabajo en común entre las dos riberas mediterráneas. El objetivo de asociación y de creación de redes citado en Bolonia (*"la promotion de la mise en réseau de musées, galeries et autres institutions culturelles"*) se ha visto consolidado en EuroMed-Patrimonio. En efecto, los representantes de las instituciones participantes en el programa han tenido la oportunidad de confrontar diferentes puntos de vista, de definir y profundizar estrategias comunes. Esta tendencia se ha visto reforzada por la realización de actividades regionales por parte de los equipos de apoyo MEDA Team y RMSU. La ventaja de este trabajo en común y

³⁴⁰ Libro de la Conferencia *"Un exemple tangible du dialogue entre les cultures. La Conférence EurMed Heritage"*, Roma, 17-19 junio 2004

³⁴¹ *Appel a proposition*, SCRE/111577/C/G, *Journal Officiel des Communautés Européennes*, annexe 4, p. 122

³⁴² Esta tendencia debe enmarcarse en el interés creciente por este tipo de patrimonio et que se concretizará en la adopción de la UNESCO de la "Convención Internacional para la protección del patrimonio cultural e inmaterial" del 16 de octubre de 2003

de intercambio ha sido la transferencia de saber o "buenas practicas", es decir transmisión de experiencias, de técnicas pero también de métodos de trabajo. La transmisión de saber fue por ejemplo una de las principales preocupaciones del proyecto "MANUMED" cuyo objetivo principal era el de difundir técnicas de documentación y de conservación de manuscritos antiguos, o "PISA" con el mismo objetivo pero centrado en los sitios arqueológicos, por solo citar algunos. Se ha observado también que muchas de las instituciones continúan manteniendo el contacto y estableciendo colaboraciones después de la conclusión del proyecto.

Sin embargo, uno de los mayores logros de EH es el haber conseguido la promoción de un mejor conocimiento del patrimonio euro-mediterráneo y la sensibilización del público hacia estas cuestiones, difundiendo información, utilizando técnicas multimedia, realizando inventarios del patrimonio y transmitiendo experiencia y saber. Estos logros quedan patentes en algunos de los proyectos como CORPUS (inventario de las tipologías arquitecturales y técnicas de construcción de los países mediterráneos, disponible en Internet www.medacorpus.net y en papel "*L'Architecture traditionnelle méditerranéenne*") o CORPUS Levante dedicado a Siria y El Líbano, en "Fêtes du Soleil" (inventario de las fiestas tradicionales) o "MEDIMUSES", investigación sobre las raíces comunes de la música, la teoría, los estilos y los instrumentos de la música clásica del Sureste del Mediterráneo. La gran mayoría de los proyectos cumplen pues con el principal objetivo de EuroMed Patrimonio, hacer descubrir el patrimonio compartido afín de tomar conciencia de aquello que otorga unidad al Mediterráneo pero también de reapropiárselo: "(...) *Si chacun prend conscience de son patrimoine, il se réapproprie également une certaine dignité, et si, par ailleurs, chacun s'aperçoit de la valeur du patrimoine de son voisin, il respecte davantage son voisin*"³⁴³. Destinada al gran público, el proyecto "*Expo 2000: Sauver le patrimoine culturel*" ha permitido a los visitantes descubrir como preservar el patrimonio en toda la región gracias a la restauración. En EH II, el público ha sido tenido en cuenta en acciones variadas y originales de sensibilización. Por ejemplo,

³⁴³ Dossier Spécial EuroMed n 40,
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/publication/; p. 3

el proyecto "TEMPER" ha logrado implicar a las comunidades locales en la preservación y la animación de los sitios arqueológicos prehistóricos por medio de talleres de formación y de programas educativos o "MEDIMUSES" que organizó conciertos reuniendo a artistas de las dos riberas mediterráneas.

Pese a estos logros significativos, el programa EH ha tenido que afrontar dificultades y obstáculos que a priori no son específicos del programa sino también del resto de los programas EuroMed. Según una evaluación independiente encargada por la CE en 2004³⁴⁴, estos problemas se centraron sobre todo en los aspectos de identificación de los proyectos así como en su gestión por parte de la Comisión Europea (aspecto que ya vimos con anterioridad) pero también en la concepción arquitectural del programa. Quizás por su carácter experimental, el hecho es que EH no fue concebido en realidad como un programa en donde cada proyecto debe contribuir a un objetivo específico del programa o, en donde, estos objetivos específicos tienen que garantizar la realización de sus objetivos generales. Es decir, el diseño de EH no estuvo enmarcado en una estrategia global sino que por el contrario se centró en cubrir un gran número de temas relacionados con el patrimonio. No hubo una reflexión preliminar sobre las interconexiones entre los diferentes temas, ni sobre la relación de dichos temas con los objetivos a lograr, ni se previeron mecanismos para evaluar los resultados obtenidos o los medios a emplear para conseguirlos³⁴⁵. Esta falta de estrategia puede verse en las orientaciones del programa definidas en la Conferencia de Bolonia³⁴⁶. Los efectos en la concepción del programa tuvieron consecuencias en la puesta en marcha de los proyectos. Así muchos de ellos fueron concebidos como "primeras fases" de proyectos potencialmente más amplios: por ejemplo, "*Journées du Patrimoine*" consistió en un estudio preliminar de "*Journées Européennes du Patrimoine à la*

³⁴⁴ *Evaluation of Euromed Heritage I*, p: 1

³⁴⁵ Thepenier, Aude: "EuroMed Heritage", mémoire de Master, Université Lumière, Lyon2, 2005;

³⁴⁶ "*Declaration of the Euro-Mediterranean meeting of Ministers for culture*"; *Op.Cit*; pp. 116

Mediterrané", "Salambo" proyecto para la creación de una red y de un estudio en el ámbito de artesanado decorativo tradicional o "RIAS" plataforma sobre el patrimonio arqueológico submarino y en algunos casos resultados de los proyectos obsoletos ya que su mantenimiento y actualización no se habían tomado en cuenta (es el caso de "Fêtes du Soleil" o "UNIMED Audi"). La falta de precisión de los objetivos y de los grupos así como de los medios para llevar a cabo el programa dentro de una estrategia global es una característica a todos los programas EuroMed de la tercera cesta de la Declaración pero que podría aplicarse a la propia tercera cesta y de la cual pueden extraerse dos consecuencias: una lenta progresión y una escasez de resultados en relación a los objetivos fijados en 1995.

3.3.3 El programa Euromed Audiovisual

El programa EuroMed Audiovisual ha entrado actualmente en su segunda fase y dispone de una página Internet así como de una estructura de trabajo bien consolidada en forma de red (Network)³⁴⁷. Si recordamos, Euromed Audiovisual I fue también el resultado de una prioridad señalada en el documento de trabajo de la Declaración de Barcelona y reiterada durante la segunda Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores reunidos en Malta (abril, 1997) quienes eligieron el sector audiovisual como una de las prioridades de esta tercera cesta del Proceso de Barcelona y relacionada con el patrimonio cultural: "*adopt the regional projects currently under discussion concerning cultural heritage, prepare a further set of such projects and widen the scope of cooperation to cover other cultural activities, including in the audio-visual sector*"³⁴⁸. Fue sin embargo durante la Conferencia de Tesalónica celebrada en noviembre de 1997 y

³⁴⁷ <http://www.euromedaudiovisuel.net/>

³⁴⁸

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/conf/malta/conc_en.htm

en su consiguiente declaración final, donde se dio verdadera relevancia al sector audiovisual y autonomía respecto al patrimonio cultural reconociéndose el papel clave de este sector para la consecución de los objetivos de la asociación: información, percepción del otro, conocimiento y comprensión recíproca de las culturas. En Tesalónica se definieron pues los ejes de EuroMed Audiovisual: el marco general del programa, los objetivos, los ámbitos de intervención prioritarios y las nuevas formas de cooperación entre los sectores implicados. El programa fue dotado de un presupuesto de 20 millones de euros por un periodo de 4 años. En las conclusiones finales se recogieron los dos objetivos principales: el primero más general y teórico *"faire émerger une "vision" euro-méditerranéenne; mettre en exergue les valeurs communes et la richesse de la diversité culturelle pour affirmer l'identité de la région"*; el segundo más específico y orientado al desarrollo del sector audiovisual en el sur del Mediterráneo *"vía cooperación entre operadores"*, el fomento de las inversiones en el sector audiovisual, la promoción y la transmisión de tecnología, cursos de formación, el apoyo a la cooperación entre productores y distribuidores, la protección del patrimonio audiovisual, y el apoyo a la promoción de materiales audiovisuales (películas) producidos en la región euro-mediterránea: *"au développement du secteur audiovisuel (coopération entre opérateurs notamment), transfert technologique, formation professionnelle, coopération entre producteurs et distributeurs, facilitation des I, valorisation du patrimoine audiovisuel et cinématographique relatif à la zone, encourager la promotion et diffusion des œuvres cinématographiques relatif à la zone, encourager la promotion et diffusion des œuvres cinématographiques de l'UE et des PM"*³⁴⁹. En Tesalónica se decidió además que el programa debía dar prioridad a los proyectos conjuntos y con impacto en la opinión pública. En este sentido, dos proyectos fueron evocados en aquel momento: una televisión temática euro-med por satélite (EUROMED TV) y una cadena de radio musical y cultural para la zona que deberían ser el resultado de una cooperación profunda y gradual de las televisiones y radios de la región.

³⁴⁹ *"Conclusions de la Conférence de Thessalonique sur la coopération audiovisuelle et sur la télévision"*, 15 Novembre 1997 en <http://www.uam.es/otroscentros/medina/barcelona/tessalonikidocument.htm>

La identificación y la selección de los proyectos se llevaron a cabo a través de la fórmula de concurso público o "*call for proposals*". El primero de los concursos fue lanzado por la Comisión Europea en agosto de 1998 con la restauración, el desarrollo, la producción y la distribución de programas audiovisuales y el uso de las nuevas tecnologías como prioridades y un presupuesto de 18 millones de euros, con un máximo por proyecto de 4 millones. De él resultaron seleccionados seis proyectos los cuales fueron lanzados durante los meses de febrero y marzo de 2000 (ver información detallada de cada uno de ellos en anexos: documento 13):

- **"Euromediatoon viva Cartago"**: creación de un estudio de dibujos animados en Túnez;
- **"Europa Cinemas"**: promoción de la circulación y distribución de películas europeas y mediterráneas;
- **"CAPMED"**: restauración y puesta en valor de archivos televisivos;
- **"Elles...aux abords de l'an 2000"**: producción de 12 documentales sobre el papel de la mujer en las culturas mediterráneas;
- **"CINEMAMED"**: promoción de películas mediterráneas a través de festivales y cursos de formación;
- **"MEDEA"**: desarrollo de proyectos audiovisuales;

En menos de cuatro años, el programa EuroMed Audiovisual obtuvo resultados significativos en diversos campos como la circulación de películas entre ambas riberas del Mediterráneo, la preservación del patrimonio audiovisual de los países del sur, la producción de dibujos y documentales con una dimensión mediterránea la formación de profesionales. Tres semanas después de la Conferencia de Marsella en abril de 2004 entre los representantes del programa EuroMed Audiovisual y los de la Comisión Europea para evaluar los resultados de EuroMed Audiovisual I, el Comité EuroMed dio luz verde al segundo programa de EuroMed Audiovisual que recibió de MEDA 15 millones de euros para tres años (2005-2007). Así, el segundo de los concursos tuvo lugar durante ese mismo año y sus prioridades se centraron en el desarrollo

del sector audiovisual en el Mediterráneo por la vía de la asociación (televisión, radio y cine) y la cooperación entre operadores del sector así como el apoyo y el fomento a la producción y la distribución de producciones locales con un apoyo financiero de entre 1 millón a 1 millón y medio de euros según proyecto. En este sentido, en la fase de concurso se anunciaron como prioridad los proyectos concebidos para ser gestionados de manera conjunta por instituciones procedentes de varios países de la región euro-mediterránea, proyectos que incluyesen formación para los profesionales del sector audiovisual así como aquellos que incluyesen la promoción de la cultura euro-mediterránea en sus producciones y la conservación del patrimonio audiovisual³⁵⁰. Sin embargo, los proyectos resultantes del concurso se pueden englobar en cuatro grandes grupos:

- 1) **Desarrollo y creación de películas y documentales:** Meda Films Development - MFD
Ali n' productions - Morocco , Greenhouse, The New Foundation for Cinema and Television (NFCT) - Israel
- 2) **Promoción:** Med Screen, Beirut DC - Lebanon , The Caravan of Euro-Arab cinema, SEMAT for production and distribution - Egypt
- 3) **Distribución y exhibición:** Euromed Cinemas, Centre Cinématographique Marocain - CCM
- 4) **Formación:** Audiovisual Financing and Commercialisation (AFIC), INA (Institut national de l'Audiovisuel) - France , Mediterranean Film Business School, Fundacion cultural Media (Media Business School) - Spain, EurodocMed, Eurodoc - France , Mediterranean Films Crossing Borders, Iberautor - Spain, Génération Grand Ecran 2006, CICAIE (confédération Internationale des cinémas d'art et

³⁵⁰ *"Based on a need assessment of authorities as well as professionals of Mediterranean countries, four priorities have been identified as essential to be supported within the programme: priority 1, support to development, promotion, distribution and exhibition of Mediterranean audiovisual projects; priority 2, support to preservation and storing of archives; priority 3, support to legislation and fight against piracy; priority 4, support to vocational training"*
Euromed Audiovisual II: "Guidelines for grant applicants responding to the restricted call for proposals 2005" en <http://www.guiafc.com/documentos/2005-EuropeAid-121416.pdf>

d'essai) - France, Berlinale Talent Campus, Berlin
International Film Festival - Germany , Insight Out,
Hochschule für Film und Fernsehen HFF "Konrad
Wolf" - Germany

Según Richard Weber, director del programa "*Mediterranean –Near and Middle East*" de la Oficina de Cooperación EuropeAid, el éxito de EuroMed Audiovisual reside en los resultados obtenidos principalmente en su capacidad para insertar una dimensión intercultural en las producciones audiovisuales así como también en el intercambio de conocimientos y de buenas prácticas entre los profesionales del audiovisual de la región euro-mediterránea y la formación³⁵¹. Como los otros programas de la tercera cesta del PEM, EuroMed Audiovisual ha contribuido a fomentar los encuentros entre profesionales, a promover el debate, el intercambio de puntos de vista y el trabajo en común, en este caso en el ámbito de la radio, la televisión y el cine pero de forma específica, EuroMed Audiovisual ha contribuido a difundir sino la idea de una cultura euro-mediterránea, sí la especificidad cultural de las sociedades mediterráneas y la interdependencia existente entre ellas a través del patrimonio audiovisual.

3.3.4 La dimensión cultural del programa EUMEDIS

Aunque EUMEDIS no es un programa específico de esta tercera cesta del PEM algunos de sus proyectos están estrechamente relacionados con la educación y la investigación universitaria así como con el patrimonio cultural³⁵². Este es el caso por ejemplo del programa

³⁵¹ EUROMED SPECIAL FEATURE, 14 May 2004, entrevista a Richard Weber; Producido por la Comisión Europea (Europeaid Cooperation Office DG) en http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/publications.htm

³⁵² EUMEDIS es un programa regional que se inscribe dentro de la cooperación económica y financiera y cuyo objetivo fundamental es el desarrollo de una sociedad de la información en la región Mediterránea. La Declaración de Barcelona puso énfasis dentro del capítulo económico en "*el apoyo al desarrollo de una comunidad mediterránea científica y tecnológica*"

EUMEDCONNECT II cuya segunda fase fue lanzada en noviembre de 2002 por un periodo de 44 meses y un presupuesto de más de 12 millones de euros. EUMEDCONNECT II es concebido como un proyecto ambicioso dedicado a establecer una infraestructura on-line que sea *"la espina dorsal para mantener en comunicación permanente a los más de 3000 centros e instituciones nacionales de investigación en la región Mediterránea"*³⁵³. En materia de educación EUMEDIS alberga además 5 portales:

- MEDFORIST: *Education for E-business*
- MUV: *Mediterranean Virtual University*
- AVICENNA: *virtual Campus for Open Distance Learning*
- MED NET'U: *Mediterranean Network for Unified Distance Learning*
- ODISEAME: *Open Distance Inter-University Sinergies between Europe, Africa and Middle East*³⁵⁴.

En concreto, el proyecto AVICENNA engloba a quince centros de investigación a distancia de diferentes países del Mediterráneo³⁵⁵. Entre sus características principales está el

junto con la mejora y la modernización de las estructuras económicas. Ambos elementos se reconocían *"esenciales para el éxito de la asociación"*. En febrero de 1999, la Comisión Europea aprobó el presupuesto de 65 millones de euros por una duración de 8 años para el desarrollo the EUMEDIS (The Euro-Mediterranean Information Society) con el objetivo específico de *"reducir la fractura informativa y técnica entre las dos riberas mediterráneas"*. El programa EUMEDIS está dividido en dos proyectos: el primero trata de desarrollar los recursos básicos para poner en marcha una sociedad de la información; el segundo, la financiación de proyectos regionales piloto en cinco sectores relacionados con la tecnología de la información y la comunicación: educación, comercio, economía, redes sanitarias, acceso multimedia al patrimonio cultural y turismo, industria e innovación. La implementación de EUMEDIS se lleva a cabo en consultación con el Forum social euro-mediterráneo de la información. En http://ec.europa.eu/europeaid/projects/med/regional/eumedis_en.htm

³⁵³ En <http://www.eumedis.net/en/eumedconnect>

³⁵⁴ www.medforist.net; www.med-vu.org; <http://avicenna.unesco.org>; www.uninettuno.it/mednetu; www.odiseame.org;

³⁵⁵ Chipre, Italia, Francia, Gran Bretaña, España, Marruecos, Malta, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania, Líbano, Palestina, Siria, Turquía

diseño de una estructura básica para la integración de contenidos on-line que ofrece un marco común para la organización de contenidos y aprendizaje. Uno de los aspectos positivos del proyecto es la participación en cada país, junto con el gestor principal, de un experto pedagógico y otro tecnológico. Por su parte, el proyecto ODISEAME pretende mejorar la educación superior de los países participantes aplicando las nuevas tecnologías al proceso de aprendizaje, ofreciendo cursos a través de Internet pertenecientes a los programas de las 13 universidades participantes³⁵⁶. La base del proyecto ODISEAME es una investigación interdisciplinaria en la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación a los diferentes aspectos del proceso de aprendizaje, incluyendo la entrega de contenidos, su creación, y la interacción de estudiantes y profesores. Otros aspectos que estuvieron presentes en el proyecto son los interculturales y multilingüísticos, especialmente en el desarrollo de las experiencias virtuales de aprendizaje en las que participaron profesores y alumnos de los distintos países participantes.

La descentralización progresiva de EUMEDIS por parte de la Comisión Europea y la apertura de sedes en todos los países socios del sur del Mediterráneo ha acallado las críticas sobre la utilidad de este programa en países donde la tecnología de la información está aún en una fase inicial de desarrollo. La proximidad de las sedes EUMEDIS trata sin duda de establecer de forma progresiva la infraestructura necesaria teniendo en cuenta las especificidades locales a partir de un método de trabajo triangular: en contacto con los gobiernos locales afín de que éstos reconozcan los beneficios del proyecto y animen la participación directa en el proyecto de centros de investigación y de telecomunicaciones nacionales; implicando a los operadores de los países mediterráneos socios para lograr que éstos aporten sus capacidades técnicas, y por último, en contacto con los Centros nacionales de educación e investigación que serán los beneficiarios del programa.

³⁵⁶ Alemania, Chipre, España, Israel, Jordania, Malta, Marruecos, Palestina y Turquía

En conclusión podemos decir que los programas regionales de la tercera cesta de la declaración han ido tomando progresivamente importancia a medida que éstos iban tomando cuerpo, en otras palabras, a partir de que fueron elaborándose diseños coherentes y directivas estratégicas de largo alcance con objetivos y resultados, instrumentos para lograrlos y mecanismos de evaluación definidos previamente. En este sentido, no fue hasta el quinto año que en general, los programas regionales superaron la llamada fase experimental sin embargo, para entonces las expectativas y optimismos iniciales habían dejado paso a un cierto escepticismo y a una despreocupación progresiva por parte de la sociedad civil. Convertidos en programas elitistas, orientados en la mayoría de los casos a los profesionales de la cultura, y en este caso principalmente a los profesionales europeos que eran quienes poseían los instrumentos necesarios para responder a la complejidad de la burocracia de la CE, la sociedad civil tuvo poca oportunidad de participar en los programas y por lo tanto, poco también de beneficiaria. Según Odile Chenal, directora adjunta de la Fondation Européenne de la Culture, *“los programas de la asociación no están realmente en condiciones de apoyar y ayudar a aquellos que son los actores de una verdadera interacción entre las culturas”*³⁵⁷ debido fundamentalmente a la falta de coordinación y apoyo institucional dentro de una estrategia coherente y de carácter progresivo. La impresión que se tiene hoy sobre los estos programas regionales es que dichas iniciativas se han llevado a cabo en la mayoría de los casos de forma espontánea, según las oportunidades, las posibilidades o los acontecimientos que se iban sucediendo a nivel político en la propia región o a nivel internacional, por ejemplo tras los atentados del 11 de Septiembre en Nueva York o tras la crisis de las caricaturas del profeta Mahoma³⁵⁸. Las acciones de la tercera cesta del Proceso de Barcelona han tratado de dar

³⁵⁷ CHENAL, Odile: *« Partenariado Euro-mediterráneo, sociedad civil y cooperación cultural: un triángulo incierto »* en « Diez años del Proceso de Barcelona. Balance y perspectivas » ; IEMED y Fundación CIDOB, 2005 ; pp. : 85-89

³⁵⁸ Véase por ejemplo que después de la crisis de las caricaturas en el 2006, la temática de los encuentros de jóvenes, y los cursos de formación para profesores se ha centrado en cuestiones de diálogo interreligioso y diversidad religiosa ; hasta ese momento dicho tema había pasado inadvertido ;

respuesta a acontecimientos a medida que ellos se iban sucediendo.

No obstante, esta tendencia inicial o primera fase experimental parece que ha cambiado en los últimos años. Así por ejemplo, en las segundas o terceras fases de los cuatro programas, los diseños de conjunto están previamente planteados o al menos la identificación de los proyectos responde a unos objetivos, prioridades y resultados esperados, los cuales pueden encontrarse en las "Guías para candidatos" publicadas por la agencia de la Comisión europea "Europeaid". Los resultados positivos de los programas han sido en gran parte la causa de este cambio y de que dichos programas hayan sido reconducidos. La experiencia adquirida y la consideración de los errores y de los aciertos han permitido ciertos progresos.

Desde un punto de vista institucional, uno de los grandes logros de la tercera ceta del PEM fue la puesta en marcha de **La Fundación Euro-Mediterránea Anna Lindh para el diálogo entre las culturas** como instrumento de cooperación regional de la tercera ceta de la Declaración de Barcelona. Dicha propuesta había sido lanzada durante la Conferencia de Valencia de 2002 y fue reiterada durante la Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores que había tenido lugar en Nápoles, en diciembre de 2003. En realidad, fue en el Informe de Sabios encargado por el antiguo presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, en diciembre 2003 titulado: "**El diálogo entre los pueblos y las culturas dentro del espacio euro-mediterráneo**", en donde se insistió en la necesidad de crear una Fundación que tuviese bajo tema federador "*Apprendre la Diversité Culturelle*" y a los jóvenes de entre 14 y 40 años como grupo de población prioritario para la cooperación³⁵⁹. Sin duda, la necesidad de crear un

³⁵⁹ El Grupo de Sabios fue constituido en diciembre 2002 a iniciativa del Presidente de la Comisión Europea de la época, el italiano Romano Prodi, para responder a un contexto internacional conmovedor, tras los atentados del 11 de septiembre 2001, pero sobre todo para intentar que « el eje del espacio euro-mediterráneo volviese a estar ocupado por el factor humano, devolviendo al diálogo intercultural el lugar que le correspondía en la región ». El informe del Grupo de Sabios « El diálogo de los pueblos y culturas en el espacio euromediterráneo » publicado el 24 de noviembre de 2003 recoge algunas ideas y resultados obtenidos a través de una triple pregunta : ¿Por qué en este momento el diálogo intercultural en el Mediterráneo ?, ¿Qué se

instrumento de cooperación respondía a los escasos logros alcanzados dentro de la tercera “cesta” y a la urgencia de dar respuesta al nuevo contexto internacional surgido tras el 11 de septiembre 2001, el cual parecía dar la razón a las teorías mas apocalípticas de Huntington sobre el choque de civilizaciones. Así, tanto la Comisión Europea como sus socios mediterráneos coincidieron en la clara determinación por crear una Fundación Euro-Mediterránea como núcleo o foco central del diálogo cultural que diese respuesta a dicho contexto internacional. Sin embargo, como señala Richard Gillespie³⁶⁰ la puesta en marcha de la Fundación padeció muchos de los problemas que ya habían afectado, como vimos anteriormente, a otros programas e iniciativas del PEM, como por ejemplo la excesiva lentitud en el proceso de establecimiento de la nueva Fundación y posteriormente, una falta de diseño y coherencia en sus objetivos, funciones e

debe hacer ?, ¿Y cómo ?. En cuanto a la primera cuestión, en el informe se describe la necesidad de un diálogo « intercultural » o « transcultural » para hacer frente a las mutaciones que se viven a uno y a otro lado del Mediterráneo, mutaciones que se llevan a cabo « en un ambiente de violencia y de fragmentación ». Un diálogo que para ser exitoso debe a su vez mantener el pluralismo y la diversidad cultural. La cultura debe convertirse pues según el informe « en punto de partida igualitario » y el diálogo debe humanizar la mundialización porque en nuestra sociedad actual el «Knowledge-gap » perpetúa el círculo de la pobreza. En el informe se identifican además los principios generales sobre los que se basaría la acción : respeto mútuo, libertad de conciencia, igualdad, solidaridad, primacía del conocimiento sobre la impresión. Las propuestas se dirigen a los protagonistas : ONGs, Estados, colectividades territoriales, sociedades civiles, y se resumen en tres ámbitos interdependientes : la educación como espina dorsal del diálogo intercultural (fomento de la pedagogía intercultural, multiplicación de centros de estudios euromediterráneos, creación de una Academia Euromediterránea y de una red de universidades Braudel-Ibn Jaldun conectada con la red Jean Monnet), movilidad e intercambios (la cual pasa por la búsqueda de soluciones conjuntas a la cuestión de los flujos migratorios), y medios de comunicación (difusión y producción de emisiones específicas y formación de periodistas para la diversidad). Así mismo, en el informe se sugiere la necesidad de crear una institución permanente autónoma e independiente, tanto desde un punto de vista financiero como conceptual, que se convierta en « vigía » del diálogo intercultural. Extracto del artículo de BENSALAH ALAOUI, Assia : « El Grupo de Sabios, ilustración viva del diálogo entre los pueblos y culturas en el espacio euromediterráneo (intercultural) » ; Sociedad y cultura, Anuario del Mediterráneo, IEMED y Fundación CIDOB, Barcelona, 2003 ; pp : 220-221 ;

³⁶⁰ Richard GILLESPIE : « Cultura, comunidad y la Fundación Euro-Mediterránea » ; Anuario del Mediterráneo 2003 » ; IEMED y Fundación CIDOB ; pp : 234-235

instrumentos. Así, siguiendo con el análisis de Gillespie, uno de los primeros problemas que surgieron, fue la falta de acuerdo en cuanto a los acuerdos de financiación, desacuerdo que fue visto en un principio y sobre todo por la prensa, como una desgana de los países miembros de la UE a contribuir a la Fundación con un millón de euros cada uno. Sin embargo, el debate respecto al volumen del presupuesto que debía asignarse y a las contribuciones individuales estaba sin duda motivado por la falta de claridad en cuanto a las características y la forma que tendría la Fundación. Como resultado, el presupuesto total de la Fundación quedó limitado a diez millones de euros para sus tres primeros años de funcionamiento, de los cuales cinco millones correspondían a fondos MEDA y otros tanto eran aportaciones individuales de los países miembros. A la cuestión sobre su modelo organizativo: organización federal con una fuerte institución central o por el contrario, un ente confederal, se sumó también la cuestión de donde debería instalarse su sede. Al final, se optó por lo segundo, una Fundación cuya función principal sería la coordinación y apoyo a las redes nacionales de los países miembros compuesta por una plantilla "ligera", de no más de una decena de personas. Sin embargo, la discusión sobre su organización continúa aún en el seno de la secretaría, hoy instalada en Alejandría bajo hospicio de su Biblioteca y del Instituto sueco de Alejandría. La planificación y la amplitud que debería tener el diálogo fueron también causa de discusiones. Cuenta tenida de que la creación de la Fundación respondía a un alto interés político, los gobiernos europeos insistieron en la necesidad de mantener un alto control de la nueva Fundación a fin de moderar la participación en el diálogo de ciertos sectores de la población que se consideraban peligrosos, como los movimientos islamistas. El control de la Fundación quedó pues en manos de una Junta de gobierno compuesta por el Comité EuroMed tras la Conferencia euro-mediterránea celebrada en Creta, en mayo de 2003, al menos durante su fase inicial, figurando así en los estatutos adoptados por la Sexta Conferencia Ministerial EuroMed de la Haya (30 noviembre 2004). Un Comité Consultativo compuesto de doce miembros designados por el Comité EuroMed fue también establecido a fin de aconsejar al Director Ejecutivo en la elaboración del programa, el presupuesto y los documentos estratégicos de la

Fundación antes de ser aprobados por la Junta de Gobierno³⁶¹

La Fundación Euro-Mediterránea Anna Lindh o FAL se definió pues como una red de redes, entre cuyos objetivos están el de dinamizar el partenariado en lo que se refiere a los asuntos de la tercera cesta del PEM y en particular, en su dimensión humana, así como la consolidación de las normas del derecho y de las libertades fundamentales, la promoción del intercambio y del conocimiento entre las diferentes culturas que configuran el espacio mediterráneo y el impulso de la comprensión mutua apoyando las iniciativas que promoviesen el diálogo a fin de luchar contra los estereotipos, el racismo y la xenofobia. Durante el primer año de funcionamiento, la FAL se consagró en la estructuración interna de su secretaría a cuya cabeza se designó un Director Ejecutivo en la persona del alemán Trougoht Shoefthaler. Después de una primera reunión de los jefes de fila de las redes nacionales, convocado por la presidencia holandesa y una reunión de los miembros del Comité consultativo (Bruselas, 11-12 noviembre 2004), el Programa estratégico Trienal 2005-2007 así que el Programa y el presupuesto 2005 fueron presentados durante la Sexta Conferencia Ministerial EuroMed de la Haya, y fue adoptado finalmente por la Junta de Gobierno el 27 enero 2005. Después de una segunda reunión de los jefes de fila en Alejandría en abril 2005, un segundo programa para 2006 con una perspectiva de tres años fue aprobado y refrendado por la Junta de Gobierno el 27 septiembre 2005.

Siguiendo las recomendaciones del Informe de Sabios sobre la dimensión social y humana del partenariado, "*Aprendre la diversité culturelle*" fue, como ya vimos, el tema principal y los jóvenes (de 14 a 40 años) el grupo de población prioritario de la Fundación, "la cual debía proporcionarles los instrumentos,

³⁶¹ La primera reunión del CC tuvo lugar el 19 de abril, y la segunda reunión los días 8 y 9 en Alejandría. Una reunión informal fue organizada también en Barcelona el 24 de noviembre 2005. Paralelamente, los miembros del Comité fueron invitados a la tercera reunión de los Jefes de fila de las Redes Nacionales que tuvo lugar en Barcelona el 27 de noviembre así que ha diferentes actividades organizadas con ocasión del aniversario de la Declaración de Barcelona, Barcelona +10, co-organizados por la Fundación. En Fondation Euro-Méditerranéenne Anna Lindh pour le Dialogue entre les Cultures : « *Rapport Annuel 2005 de la Fondation Anna Lindh pour le Dialogue entre les Cultures* », ALF, Alejandría, 2005 ; pp : 9 ;

las competencias y las oportunidades necesarias para una participación en el diálogo entre las culturas³⁶². Todos los proyectos de la Fundación debían ser multilaterales: conformes a la fórmula 2+2, esto es, al menos dos socios de dos países diferentes del Norte y dos del Sur de la región EuroMed debían estar implicados en el proyecto. La financiación de los proyectos por parte de la Fundación se realiza a través de un concurso público semestral "Call for Proposals o CFP". Al mismo tiempo que se aprobaban el Programa y el presupuesto 2006, el Consejo aprobó igualmente las seis temáticas siguientes para el primer concurso público de la Fundación: i) Creación musical, cultural y artística EuroMed, ii) Revistas y programas escolares EuroMed, iii) Equipos de jóvenes investigadores EuroMed, iv) Cursos de verano y programas de intercambio (artistas en residencia), v) Bibliotecas, promoción del libro y de la lectura, traducción, vi) Intercambios culturales para las mujeres activas en el seno de organizaciones de la sociedad civil. El primer concurso fue lanzado por la FAL el 22 de noviembre 2005. Un reglamento para regular la implementación financiera de las acciones sostenidas por la FAL fue aprobado por la Junta de Gobierno durante su tercera reunión, el 12 de abril de 2005 junto con el presupuesto dedicado a dichas atribuciones, el cual se estableció en un montante de 1,5 millón de euros.³⁶³ En tanto que institución común de la asociación para el refuerzo de la dimensión regional, junto con la Asamblea Parlamentaria Euro-Mediterránea (APEM) y el Instrumento Financiero EuroMed de la Banca Europea de Inversiones (FEMIP) así que como una de las tres redes temáticas puestas en marcha para responder a los tres componentes de la Declaración de Barcelona (con EuroMesCo y FEMISE), la puesta en marcha de estrategias de cooperación y de sinergias son los elementos clave del trabajo de la Fundación. Así, conforme a sus estatutos como red de redes, el establecimiento de redes nacionales en los países miembros del partenariado mediterráneo, toda forma de instituciones y organizaciones implicadas o interesadas en

³⁶² Fondation Euro-Méditerranéenne Anna Lindh pour le Dialogue entre les Cultures : « *Rapport Annuel 2005 de la Fondation Anna Lindh pour le Dialogue entre les Cultures* », ALF, Alejandría, 2005 ;

³⁶³ Idem ;

las cuestiones de cooperación internacional por el diálogo son, pues, un elemento esencial de su funcionamiento. Las redes nacionales son autónomas y están coordinadas por una institución o una organización designada por el país miembro. En un principio, el Director Ejecutivo de la Fundación es el responsable del establecimiento y de la coordinación de esta red de redes aunque no está habilitado ni a contribuir en el financiamiento de las redes nacionales ni a interferir en su establecimiento ni gestión. Durante su primer año de actividad, la Fundación se consagró en desarrollar y fortalecer las redes civiles de los países socios de la ribera sur con el fin de contrarrestar la superioridad numérica de los socios del norte (25 miembros contra 10 del sur) y de respetar el objetivo del partenariado³⁶⁴.

Entre las primeras actividades de la FAL se encuentran también la creación de una página Internet bilingüe: árabe, inglés y francés, en línea desde el 15 enero 2005, que un primer tiempo, permitió el acceso a un cierto número de documentos esenciales así que a diversa información referente a la FAL en las tres lenguas. Una base de datos reagrupando el conjunto de las redes nacionales así como los socios potenciales fue desarrollada gradualmente en línea. En noviembre 2005, esta base de datos se dotó de una naturaleza jurídica convirtiéndose, para los candidatos al concurso público de la Fundación, en prueba de su pertenencia a la red de la FAL³⁶⁵. Además de las actividades

³⁶⁴ En este sentido, tres reuniones consecutivas entre los jefes de fila fueron llevadas a cabo en 2005: una primera celebrada en Bruselas bajo la presidencia holandesa, el 11 y 12 de noviembre 2004; la segunda en Alejandría, los días 18 y 19 de abril de 2005 y la tercera en Barcelona, el 27 de noviembre de 2005. Cinco circulares y un documento con las recomendaciones para el establecimiento y el desarrollo de las redes nacionales así que tres versiones consecutivas sobre las orientaciones para las redes nacionales fueron igualmente enviadas. En 2005, dos tercios de las redes nacionales estaban ya coordinadas por la sociedad civil, y 26 de las 35 redes nacionales estaban en línea con las directivas de la guía de orientaciones (que incluyen un mínimo de cinco miembros y una adhesión completa publicada en la Web de la Fundación. En « *Rapport annuel 2005 de la Fundación Anna Lindh pour le Dialogue entre les Cultures* », Ob. Cit., pp :8 ;

³⁶⁵ En esta primera fase, la FAL realizó diversas publicaciones entre ellas : « *L'Unité dans la diversité : implications pour la Coopération Euro-Méditerranéenne du débat international portant sur la diversité culturelle* » (Novembre 2005) ; « *Farah Al Bahr : Euro-Med World Music* » (CD avec

relativas a la inauguración³⁶⁶, durante el 2005, la Fundación se implicó también en la organización o co-organización de diferentes actividades como las relativas al aniversario de la Declaración de Barcelona, Barcelona +10, en noviembre 2005, la organización del Primer Taller Euro-mediterráneo para los jóvenes en Nápoles (17-20 diciembre 2005), la organización en Alejandría del Primer Seminario de Formación dirigido a las redes nacionales (que reunió a 130 líderes de la sociedad civil Palestina y egipcia así que observadores de otras redes nacionales) del 10 al 18 de diciembre, la coordinación en asociación con EuroMesCo de una Conferencia sobre Justicia y Terrorismo y una Conferencia para la puesta en marcha del Programa de las Escuelas Euro-Mediterráneas de la Fundación (Alejandría, 21-25 septiembre). Entre otras actividades, figuran también, la entrega del Premio Euro-Mediterráneo de la Juventud (Conferencia EuroMed de la Juventud, El Cairo, 12-16 octubre) y diversas presentaciones de la FAL a organismos internacionales (Asamblea Parlamentaria Euro-Mediterránea, El Cairo, 13 y 15 marzo de 2006, Conferencia de los Ministros de Cultura del Consejo de Europa, Faro, Portugal, 27 Octubre, Conferencia anual de las autoridades regionales Euro-Mediterráneas/COPPEM, El Cairo, 3-4 Diciembre).

Actualmente, la Fundación Anna Lindh se enfrenta al final de su primer contrato trianual con un balance que como el partenariado en si mismo queda muy por debajo de las expectativas iniciales y a cuya creación ha seguido también un cierto desencanto (más patente en la ribera norte y entre aquellos países que impulsaron inicialmente su creación así como también en los países del Mediterráneo occidental). Sin

brochure d'accompagnement, Octobre 2005); « *Farah Al Bahr : EuroMed World Music* » (DVD et affiche); *La Fondation Anna Lindh en tant que Réseau de Réseaux Nationaux* (DVD, Octobre 2005); *La Fondation Anna Lindh* (DVD, Novembre 2005); « *Apprendre la Diversité Culturelle* »; « *Guide des Possibilités de Financement dans la Région Euro-Méditerranéenne* » (publié sur le site Internet de la Fondation);

³⁶⁶ La inauguración de la Fundación Anna Lindh tuvo lugar en Alejandría del 18 al 20 de abril. En el programa de actividades estuvieron incluidas: reuniones de las 35 redes nacionales, del Comité Consultativo así que de la Junta de Gobierno; Reunión de un Foro de intelectuales sobre el tema « Unidad en la diversidad »; Una ceremonia oficial de inauguración y un Festival Euro-Mediterráneo de Música del Mundo al aire libre que reunió unas 4000 personas, principalmente jóvenes y unos 300 invitados.

duda, la Fundación ha conseguido crear sinergias y un cierto optimismo allí donde su secretaría está instalada, fundamentalmente en Egipto aunque también en Palestina, por lo que podemos pensar que existe una falta de apropiación en el resto de los países de lo que es (o debería ser) la Fundación. Es cierto que la red de la FAL se ha desarrollado y extendido en estos últimos años, y países como Italia por ejemplo, han dejado de admitir miembros en sus filas porque el número de afiliados es demasiado amplio y difícil de gestionar, aunque de manera general sigue habiendo un desequilibrio entre la participación, o las posibilidades de participación (algunos países del Magreb apenas cuentan con los recursos técnicos necesarios para poner en marcha la red) entre ambas orillas del Mediterráneo. En gran parte, el desarrollo de la red de la FAL se ha debido al programa puesto en marcha por la Unidad de Coordinación de Redes (Network Coordination) que ha enviado expertos en prácticas a países en los cuales la red nacional era débil o inexistente así como cursos de formación para trabajadores de asociaciones e instituciones afiliadas a las redes de la FAL con el objetivo además de que puedan presentar proyectos a la secretaría y obtener financiación. Sin embargo, a lo que me refiero cuando hablo de decepción es a un cierto desencanto, véase escepticismo de la sociedad civil sobre el apoyo que la Fundación puede ofrecerles. Las críticas sobre la falta de transparencia de la secretaría en cuanto al apoyo financiero así como ciertos favoritismos a una élite de la sociedad civil visada por la Fundación han sido constantes y crecientes desde su inauguración. A ello hay que añadir que en la última reunión de Jefes de Fila de las Redes Nacionales celebrado en Tampere, en noviembre 2006, se puso de relieve la escasa comunicación y diálogo que han existido entre la secretaría general y las redes nacionales durante estos primeros años de la Fundación e incluso se insistió en una falta de neutralidad en cuanto a la selección de los proyectos a financiar desde la secretaría. Consecuencia de esta patente falta de comunicación, la FAL se enfrenta hoy incluso a redes nacionales que se sienten progresivamente distantes y a la creación de otras importantes redes temáticas culturales e independientes que han hecho recurso a otros modos de apoyo y financiamiento, así como a algunas redes nacionales que abogan por una cierta autonomía. Desde la Unidad de Coordinación de las Redes Nacionales se trabaja

actualmente por solucionar dichos problemas y se han puesto en marcha algunas medidas como una evaluación mediante cuestionarios repartidos entre los jefes de las redes nacionales y la previsión de dos reuniones anuales entre la secretaría y los jefes de fila. Sin embargo, la Fundación entra en un período inestable, probablemente de transformación interna con un nuevo Director Ejecutivo interino que debe realizar la transición hasta el final del primer período trienal (2005-2008). Como el resto de los programas regionales EuroMed, este período inicial de la FAL puede definirse como experimental y este carácter puede verse en la falta de planificación de los programas y de las actividades cuyos instrumentos y resultados no han estado clarificados dentro de una estructura coherente. Esto ha provocado que muchos de los programas no hayan llegado a término, hayan evolucionado hacia algo completamente distinto o incluso se hayan abandonado por completo. Este es el caso, por ejemplo, del programa EuroMed Schools, inicialmente dispuesto para establecer una red euro-mediterránea de escuelas que favoreciese la cooperación entre ellas y que ha evolucionado en la actualidad en una limitada red de profesores y en un conjunto de Cursos de Formación más o menos regulares sobre temas de interculturalidad y diversidad religiosa³⁶⁷. Desde la misma secretaría se critica muchas veces el carácter improvisado de las acciones, a veces en función de donaciones espontáneas, acciones cuya temática se repite muchas veces sin un objetivo claro, como por ejemplo, los encuentros aislados entre jóvenes de ambas riberas. Otro de los problemas a los que se enfrenta la FAL, es el escaso presupuesto; Unos 10 millones de euros para 36 meses de los cuales aproximadamente 3 millones son para financiar proyectos dentro de los CFP, y 1.620.000 para organización y co-organización de actividades³⁶⁸. Al bajo presupuesto deben de añadirse además dos otros problemas mayores: el retraso en las donaciones de algunos países

³⁶⁷ En el mes de marzo de 2007 se pusieron finalmente en línea diversos materiales sobre diversidad religiosa e interculturalidad en el aula dentro del Programa « Learning Materials » que pueden consultarse en la propia página Internet de la FAL www.euromedalex.org

³⁶⁸ Datos obtenidos de En « *Anna Lindh Foundation for the Dialogue between Cultures : availability of funds under ALF budget* », documento interno, marzo 2007 ;

miembros (véase por ejemplo el caso de Italia cuyo parlamento, a día de hoy, aún no ha aprobado el paquete financiero dispuesto para la FAL) y de la Comisión Europea³⁶⁹ y la mala gestión de los fondos desde la secretaría quizás debidos a esa misma falta de planificación. Así por ejemplo, de aproximadamente los 2 millones de euros comprometidos por las tres Unidades de la secretaría con otros socios para la realización directa o indirecta de actividades o eventos tan sólo hay disponibles a día de hoy unos 900.000 euros (la organización de la Bienal de Jóvenes artistas ella sola comprometa a la FAL a pagar 300.000 euros). Esta falta de previsión y el escaso presupuesto obligan a la FAL a anular parte de los compromisos adquiridos, a descartar la toma de iniciativas y a restar al margen de la organización de actividades y eventos.

El futuro de la FAL puede estar quizás en una reformulación de sus principios, gestión, objetivos, estructura e instrumentos o incluso las voces más críticas hablan de una refundación. Hasta qué punto la secretaría de la Fundación puede seguir siendo un mero ente administrativo o debe ampliar sus funciones, adquirir un rol más amplio, un papel institucional político, ser un motor de iniciativas nuevas. Se debe seguir dejando que la red de la FAL sea un ente confederal o por el contrario se convierta en una red federal realmente independiente y "vigía" del diálogo intercultural tal y como se proponía en el Informe del Grupo de Sabios. La clave está sin duda en la relación que existirá entre la secretaria y los miembros de las redes nacionales, si se establecerá una relación de intercambio y de trabajo en red, o por el contrario, si seguirá existiendo una desconexión entre los objetivos de unos y de otros

La **Cooperación Descentralizada Pública** se enmarca también dentro de la tercera cesta de la Declaración de Barcelona. Así en el documento de la Declaración se anima a las ciudades, municipios y regiones a «*participar activament*

³⁶⁹ La Fundación espera todavía un pago de más de 3 millones de euros de la CE y de unos 888.733 euros de los países miembros, lo que supone un total de 3.498.892 euros de retraso en los pagos ; En « *Anna Lindh Foundation for the Dialogue between Cultures : availability of funds under ALF budget* », documento interno, marzo 2007 ;

en el funcionamiento de la col·laboració euromediterrània. S'animarà els representants de les ciutats i regions perquè es reuneixin anualment per fer balanç dels problemes comuns i intercanviar experiències" (DB, 1995). Sin embargo, la diversidad de las temáticas lo convierte en un tema de cooperación transversal que incluye las otras dos cestas de la Declaración. En efecto, siendo los actores principales, las colectividades territoriales y los gobiernos regionales, el protagonismo que puede tener en ella la sociedad civil, dependerá en gran medida del grado de descentralización de cada estado. Sin embargo, las diferencias pueden ser amplias entre países como España o Alemania, con un estado descentralizado fuertemente anclado, o países como Egipto con un fuerte control estatal. Lo específico e importante de la cooperación descentralizada pública es la característica regional, transversal y multilateral de sus acciones. Así durante estos diez años, desde el norte se han lanzado diferentes iniciativas más o menos exitosas en asociación con autoridades locales y regionales del sur ricas por sus enfoques y objetivos³⁷⁰. Algunas de ellas son las siguientes:

- **El Programa Mediterráneo de Gestión Urbana de Residuos** fue lanzado en el año 2000 por parte de la red de ciudades costeras del Mediterráneo Medcités en coordinación con el PNUD, y concluido e 2002. Se basa en el intercambio de experiencias para mejorar la capacidad municipal en residuos sólidos urbanos y se lanzan tres proyectos piloto de forma simultánea, en Alejandría (Egipto), en Zarga (Jordania) y en Limassol (Chipre). Como actividades de alcance regional se elaboró una Guía técnica y un sistema de información por Internet y, en paralelo se impulsó un Diálogo Político Regional;
- **Proyecto Med'Act. Eje 1. iniciativa Piloto « Culturas Urbanas euro-mediterráneas. Fase 1 »**, con el fin de identificar intereses comunes de las ciudades euro-mediterráneas, promover los contactos, el intercambio de experiencias e

³⁷⁰ Información sobre los proyectos dentro de la CDP detallada en « Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada » ; Diputació de Barcelona, Àrea de la Presidència, Direcció de serveis de relacions Internacionals, noviembre de 2005

incrementar las capacidades de las autoridades locales a través de la formación, en el campo de las culturas urbanas. Los socios del proyecto son Jbeil Byblos (Líbano), Túnez (Túnez), Venecia (Italia) y Burdeos (Francia). También se asocian los representantes políticos de las ciudades miembros de la Comisión Euromed de Eurocités con el fin de facilitar la diseminación de resultados;

- **Proyecto EuroMedSys (Sistemas económicos locales de cooperación transnacional)** promovido por la región Toscana (Italia), financiado por la UE, 2003-2004, el proyecto nace de un acuerdo de asociación entre diversas autoridades locales de países europeos y de países de la ribera sur del Mediterráneo y la sociedad toscana *Sviluppo Italia Toscana* y se inserta en el programa de iniciativa comunitaria INTERREG III B centrado en el área del Mediterráneo Occidental (MEDOCC)³⁷¹. Su principal objetivo es promover la diversidad y la valorización de las identidades mediterráneas en todos sus aspectos culturales, económicos, sociales y de seguridad. Entre sus iniciativas figuran una serie de proyectos piloto: la creación de un Parque euro-mediterráneo telemático para redes de servicios a Pymes, la promoción de la denominación y certificación identidad mediterránea (« Made in Mediterranean »), y selección de productos y empresas. Se ha redactado además un manifiesto por la identidad de las producciones agroalimentarias mediterráneas, identificando parámetros de excelencia y se constituye una asociación estable entre técnicos del norte y del sur del Mediterráneo;
- El **Proyecto MA'ARIFA** es un proyecto global de mejora de la competitividad capacidad de desarrollo sostenible para la provincia de Cádiz y la Región de Tánger-Tetuán, enmarcado en la iniciativa comunitaria INTERREG III A España-Marruecos e

³⁷¹ A medio plazo, la perspectiva es la fusión de MEDA e INTERREG y el lanzamiento del nuevo instrumento de « cooperación regional ».

impulsado desde la Diputación de Cádiz, a través del Instituto de Empleo y Desarrollo Tecnológico;

- **Proyecto APLA (Asociación Palestina de Autoridades Locales)**, promovido por la Asociación de Municipios Holandeses (VNG), en cooperación con el Ministerio para los Gobiernos Locales de Palestina con el fin de promover una asociación de municipios que suministrara servicios a sus miembros, representará sus intereses y apoya el establecimiento de relaciones internacionales. Como objetivo a largo plazo, se busca incrementar las capacidades de los municipios palestinos para generar políticas en beneficio de sus ciudadanos

A pesar de estos proyectos, el camino recorrido por la CDP en el área euro-mediterráneo no ha sido sencillo en estos años. Así, el Comité de las Regiones en su Comunicación: « *Le partenariat euro-méditerranéen et les collectivités territoriales: la nécessité d'une coordination et d'un outil spécifique pour la coopération décentralisée* », del 2 de marzo de 2004, hizo referencia a las dificultades que han tenido las colectividades locales de ambas riberas del Mediterráneo para participar en el programa MEDA³⁷². En efecto, las colectividades territoriales no han encontrado en MEDA un instrumento adaptado a su especificidad, a lo que habría que añadir además las repercusiones negativas de la falta de coordinación entre MEDA e INTERREG. A ello ha podido influir también la falta de claridad y de precisión en cuanto al papel de las autoridades regionales y locales europeas dentro de la AEM³⁷³. Por otra parte, resulta evidente que la CDP se enfrenta también a la falta de autonomía y de capacidades de las autoridades locales de los países del sur del Mediterráneo y el escaso papel asignado a los actores de la sociedad civil.

³⁷² **COMITÉ DES RÉGIONS**: « *Le partenariat euro-méditerranéen et les collectivités territoriales: la nécessité d'une coordination et d'un outil spécifique pour la coopération décentralisée* »; *Projet d'avis de prospective*, Bruselas, marzo de 2004

³⁷³ Recordemos que cuando la UE se refiere a la participación de la sociedad civil y a actores no gubernamentales, no está haciendo referencia explícita a gobiernos territoriales, sino que se refiere de forma genérica a « una pluralidad de actores de la sociedad civil » y a la participación de las ONGs

Sin embargo, en un momento en el cual las políticas exteriores y los medios e instrumentos clásicos de cooperación al desarrollo muestran sus limitaciones para operar, sería oportuno llevar adelante una reflexión sobre el papel que puede jugar la Cooperación Descentralizada Pública tal y como lo han demostrado programas financiados por MEDA como Med'Act convertido actualmente en MED-PACT.

El balance de los programas e iniciativas puestos en marcha durante estos diez años dentro de la tercera cesta de la Declaración de Barcelona estaría incompleto si no mencionásemos los Foros Civiles EuroMed (FCE) así que otras redes temáticas de la sociedad civil establecidas a uno y a otro lado del Mediterráneo. Desde 1995, los FCE se han reunido en paralelo a las reuniones de ministros de asuntos exteriores produciendo una multitud de reflexiones y de propuestas para “humanizar” el partenariado y hacerlo más igualitario y cercano a la sociedad civil. En este sentido, la Fundación René Seydoux en París ha comenzado a realizar un primer inventario de estas reuniones a la ocasión del quinto aniversario del Proceso de Barcelona³⁷⁴. Desde la Conferencia de Nápoles el Foro civil EuroMed se ha estructurado en forma de plataforma permanente, la Plataforma no Gubernamental EuroMed, bajo iniciativa de la asociación italiana Fondazione Mediterranea. Además del FCE durante estos años ha tenido lugar una explosión de iniciativas, algunas de ellas constituidas en redes más o menos activas y que se caracterizan por su carácter no institucional, fundadas sobre relaciones de confianza y ligadas a un proyecto o a un encuentro. Según el estudio realizado por Giovanna Tanzarella “Las redes euro-mediterráneas en el ámbito cultural”³⁷⁵, en estos últimos años hemos asistido al nacimiento de redes árabes, fenómeno que marca sin duda una etapa importante en el proceso de estructuración de las sociedades civiles de los países del sur del Mediterráneo. Así por ejemplo, el Foro de las mujeres árabes, Aicha, que funciona de un modo descentralizado y focalizado en diferentes temáticas: en Túnez, mujeres y derecho, en

³⁷⁴ En www.fondation-seydoux.org;

³⁷⁵ En Anuario del Mediterráneo : Ob.Cit ; pp. : 222-223

Marruecos, mujeres y educación, o la Palestinian Network of Art Centers, con sede en Ramala y entre cuyos objetivos están tanto el de reforzar las capacidades de las organizaciones culturales y artísticas en Cisjordania y Gaza como el de servir de plataforma de cooperación con los medios artísticos europeos. En el ámbito de la región mediterránea encontramos también la Bienal de Jóvenes Creadores de Europa y del Mediterráneo cuya primera cita tuvo lugar en Atenas en junio de 2003 y que ha sabido para renovar métodos de trabajo con talleres descentralizados a pesar de que las últimas ediciones atraviesan por problemas financieros³⁷⁶, la red DBM (Danza de la Cuenca Mediterránea) que reúne a profesionales de la danza (coreógrafos, bailarines, compañías, profesores, etc.)³⁷⁷, la red Babemed en el sector de la información, una red de periodistas de varios países del Mediterráneo con sede en Roma, centrada en la actualidad cultural, literaria, artística de la zona, que publica en su sitio Web textos inéditos y artículos de calidad³⁷⁸. Debemos mencionar también el Foro euro-mediterráneo de las Culturas (FEMEC) que a finales de 2003 contaba con casi cuarenta miembros activos y es considerada como la primera red cultural euro-mediterránea que reúne a artistas, traductores, universitarios, operadores culturales y animadores de asociaciones con el objetivo de contribuir a la creación de un espacio de intercambio, de circulación de ideas, reflexiones y creaciones en el Mediterráneo. Desde 2003, el FEMEC cuenta con una página Web (www.femec.org) pensada como herramienta de trabajo y que reúne revistas especializadas en ciencias sociales y humanas³⁷⁹. Por último de reciente creación, el Foro Permanente de las Universidades Mediterráneas (FPUM) cuya secretaría permanente tiene sede en la Universidad de Tarragona, y que aspira a federar a las Universidades del

³⁷⁶ www.bjcem.org

³⁷⁷ www.dbmed.org

³⁷⁸ <http://www.babelmed.net>

³⁷⁹ Algunas de las revistas son: *Mediterraneans*, Paris; *Prologues*, Casablanca; *Quaderns de la Mediterrània*, Barcelona; *Cahiers d'Etudes sur la Méditerranéen orientale et le monde turco iranien* (Cemoti), Paris y *Confluences Méditerranéee*, Paris.

espacio euro-mediterráneo afín de conseguir un espacio de cooperación universitaria y de investigación en la región³⁸⁰.

A pesar de la gran variedad de programas y de que progresivamente la cultura y el diálogo han tomado un protagonismo relevante en los discursos oficiales, los resultados de la tercera ceta de la Declaración han sido muy limitados si los comparamos con sus objetivos iniciales. En gran parte, este desequilibrio se debe y se mantiene a causa de las desigualdades entre ambas riberas, las cuales provocan trabas para una cooperación eficaz y un diálogo fluido. En primer lugar, podríamos hablar de desigualdad en cuanto al acceso a la educación y a la formación así como carencias, limitaciones o desigualdades de los propios sistemas educativos en si y de las nuevas tecnologías, y en segundo, de las dificultades en los intercambios entre ambas riberas. Dichas limitaciones no se remiten simplemente a estas dos dimensiones. Hablamos también de desigualdades en cuanto al acceso a la información, también de desigualdades en cuanto a la producción de las industrias culturales, en la formación artística, desigualdades en la libertad de creación y de expresión. Esto nos lleva a plantearnos la pregunta sobre las posibilidades de un diálogo en tales circunstancias³⁸¹. Primero, el diseño del PEM, en su dimensión cultural, padece como hemos visto de una disfunción que podríamos denominar "clasista" pese a que dicho nombre puede recordarnos términos que en el campo académico pueden quizás resultar obsoletos³⁸². Sin embargo,

³⁸⁰ El FPUM empezó su andadura en tras la firma de la Declaración de Tarragona en junio de 2005 con ocasión del encuentro celebrado los días 2 y 3. El Foro de las universidades euro-mediterráneas reunió a rectores y profesores de 32 universidades de 17 países diferentes de la región euro-mediterránea para debatir sobre las perspectivas de la región y el papel que las universidades tenían que jugar en él. En la Declaración de Tarragona, los participantes se comprometieron a « desarrollar una concepción dinámica y funcional de la cooperación interuniversitaria para lograr un nivel de eficacia y de competitividad del sistema europeo de formación superior » con el objetivo de crear un espacio euro-mediterráneo de educación superior y de investigación que contribuya a promover una sociedad de conocimiento a imagen del proceso iniciado en Bolonia para Europea. En www.unimedforum.net/Tarragona%Declaration2.pdf

³⁸¹ **TANZARELLA, Giovanna:** Ob. Cit. ; pp : 128

³⁸² La denominación empleada aquí « clasista » podría ser ciertamente discutida y puede preferirse la de « elitista » pero la permanencia de una estructura social clasista en muchos de los países socios y la coincidencia

uno de los principales problemas durante estos años de asociación ha sido la dificultad que la sociedad civil de ambas riberas pero sobre todo de los países socios del sur, ha tenido para beneficiarse y apropiarse de los programas puestos en marcha. A este partenariado cultural solo han podido acceder un número reducido de actores institucionales o agencias especializadas, con capacidad financiera suficiente para poner en práctica dichos proyectos. Los actores independientes han tenido poco acceso a los proyectos de cooperación. La complicación del sistema burocrático europeo hace además que tan sólo una clase cultivada, una élite formada y especializada en legislación europea haya podido acceder a dichos programas regionales. Por tan sólo poner un ejemplo: el estatus legal requerido por los procedimientos es inaplicable en muchos de los países de la ribera sur que no proporcionan desde hace tiempo las autorizaciones administrativas para la creación de asociaciones sin objetivo lucrativo cuando no son simplemente prohibidas de recibir financiación extranjera³⁸³. La mayoría de las instituciones orientadas hacia la cooperación regional cuentan actualmente con especialistas que se encargan de buscar fondos y rellenar candidaturas atendiendo a la detallada guía para los candidatos que la Comisión Europea se ha esforzado en difundir en línea. La consecuencia es que dicha financiación recae sistemáticamente en las mismas instituciones, aquellas que tienen los recursos necesarios para contar con dicha asistencia. Incluso muchas veces podemos encontrar un verdadero mercado de intereses y luchas desleales entre las pocas instituciones que tienen acceso. La consecuencia es una desvalorización y falta de credibilidad progresiva de la cooperación euro-mediterránea. En este sentido, uno de los proyectos favorables que ha puesto en marcha la Fundación Anna Lindh es precisamente el de formar a la sociedad civil en los aspectos técnicos del desarrollo de proyecto, el cual ha comenzado a dar ya sus frutos. El problema se presenta nuevamente en términos de competitividad ya que la propia

entre una élite cultivada con acceso a la educación, la formación, a estancias en el extranjero y una clase dueña de los medios de producción y del propio poder en sí, me llevan a emplear este término que a mi modo de ver se ajusta más a la realidad de la región mediterránea.

³⁸³ TANZARELLA: Ob.Cit; pp. :129.

FAL se limita simplemente a formar a especialistas para participar en sus propios programas y no en un sentido más amplio. Las oficinas informativas que la Comisión Europea pretende abrir en cada país socio podrían servir de ayuda en cuanto a difusión de información y apoyo para instituciones que deseen participar de alguno de los programas culturales en el ámbito cultural. Sin embargo, la solución a este problema pasa sin duda por la reforma del sistema burocrático de acceso a la financiación europea, la cuestión de la lengua árabe como lengua de comunicación y el aumento del presupuesto con la creación de fondos independientes³⁸⁴.

Dentro de este balance no debemos olvidar pues la ausencia de un programa euro-mediterráneo en los sectores de la educación primaria y secundaria (comprendido el aprendizaje de lenguas) a pesar de que el Informe del Grupo de Sabios insistía sobre este aspecto fundamental en la construcción de un diálogo al margen de los estereotipos. Diversas iniciativas se han lanzado durante estos últimos años por instituciones como la UNESCO, La Fundación Anna Lindh, dentro del programa "Notre avenir commun", la ALECSO y el Consejo de Europa. La primera de ellas se refiere a la investigación y revisión de los manuales escolares de las dos riberas afín de corregir las imágenes de los otros muchas veces parciales o inexactas. Sin embargo, dicho programa se encuentra paralizado en razón de la resistencia de muchas autoridades nacionales a poner en cuestión los fundamentos de la transmisión de saber, el cual es considerado como el vector de la identidad nacional de cada país. A ello hay que añadir resistencias de los editores de los manuales y las dificultades derivadas de la falta de libertad de elección de maestros y profesores. Las otras tres instituciones trabajan en la formación de profesores a la interculturalidad y a la diversidad religiosa aunque el programa se ve limitado por la falta de presupuesto y el escaso desarrollo del mismo que provoca a menudo la puesta en marcha de iniciativas aisladas y sin continuidad. La construcción de una sociedad de saber en el Mediterráneo, reclamada a menudo por intelectuales a uno y

³⁸⁴ En este sentido, Giovanna Tanzarella lanza una propuesta interesante para la ampliación de fondos que podría ser la inclusión de una cláusula obligatoria respecto al ámbito cultural en los Acuerdos de Asociación firmados por cada país socio.

a otro lado del mediterráneo, debería ser objeto prioritario de un programa regional dentro del PEM así como también un programa en favor de la diversidad lingüística y cultural. En efecto, el acceso a la cultura del “otro”, la cual fundamenta todo diálogo intercultural, implica primero la toma en consideración de dicha diversidad así como el aprendizaje de las lenguas presentes en el espacio mediterráneo³⁸⁵. Dicho programa podría beneficiarse de la experiencia adquirida por los programas europeos de apoyo a la diversidad lingüística tales como Ariane (1997-1999) y las acciones Lingua (integradas desde mitad de los años 1990 a los programas Socrates y Leonardo) y debería comportar dos aspectos: apoyo a la enseñanza y el aprendizaje de las lenguas mediterráneas así como el apoyo a la traducción.

Otra de las cuestiones urgentes dentro de la tercera cesta de la declaración es el tema de los intercambios. El diálogo euro-mediterráneo se encuentra hoy en manos de unas élites intelectuales y políglotas de ambas riberas que tienen medios y recursos para trabajar conjuntamente. Pero como muy bien señala Giovanna Tanzarella, el diálogo entre los pueblos, culturas y civilizaciones pasa por una implicación de todos los sectores de la sociedad civil porque si en él se corre el riesgo de olvidar y dejar de lado las verdaderas preocupaciones que atañen a estas sociedades. Favorecer la movilidad para obtener un diálogo fluido y fundado sobre la confianza que sólo la cercanía puede engendrar. Sin embargo, la mayoría de las personas residentes en la región tienen hoy muy pocas oportunidades de viajar al extranjero y de obtener un visado para hacerlo. Para que se den las condiciones de un verdadero diálogo deben de abrirse las fronteras políticas y modificarse los sistemas de obtención de visados que impiden a las personas desplazarse y participar en los proyectos concebidos a uno y a otro lado del Mediterráneo. Algunas propuestas piden la concesión de visados múltiples para aquellos países que hayan ratificado los Acuerdos de Asociación con la Unión Europea o la creación de una “visa de cooperación Euromed”. La creación de un fondo de “ayuda a la movilidad” a modo de beca podría también facilitar los intercambios entre los actores de la sociedad civil.

³⁸⁵ TANZARELLA : Ob.Cit ; pp : 139

3.4 Conclusión

Tras el análisis más o menos detallado sobre las iniciativas puestas en marcha dentro del marco del PEM y a la luz de los resultados obtenidos, la primera conclusión general que podemos extraer es que el Proceso euro-mediterráneo necesita una profunda revisión si no bien de sus principios u objetivos, si de los instrumentos necesarios y de la relación que éstos deben tener para la obtención de los resultados esperados inicialmente. Sin embargo, la cuestión principal es hasta qué punto los actores implicados están dispuestos a trabajar en ello y si es posible aún reformular y relanzar el proceso. Hemos visto que durante estos diez años se han ido efectuando revisiones y cambios de estrategias sobre todo en lo que se refiere a la cesta política y a la cesta cultural de la Declaración. Estos cambios podrían justificarse por los acontecimientos ocurridos en el contexto internacional en el cual se enmarca el PEM y que se caracteriza por ser un momento de transformaciones profundas y de cambio de estrategias. También podrían justificarse dichos cambios por la cierta juventud de un proceso tan ambicioso como el PEM. Sin embargo, la necesidad de estos ajustes debe mucho también a los déficits estructurales que presenta el propio proyecto en sí, el cual en 1995 se caracterizó por sus buenas intenciones pero al que le faltó sin duda un desarrollo de un plan de trabajo que abarcara las tres cestas de la Declaración. La falta de previsión entre la relación que debía existir entre los objetivos, los resultados y los medios que iban a utilizarse para lograrlos: de actividades, programas, instrumentos, de dispositivos, de tiempo de implementación para las acciones, esto es, de calendario, de mecanismos de evaluación para los resultados, ha provocado sin duda las reacciones espontáneas del PEM ante los malos o escasos resultados del proyecto y ante un contexto internacional cambiante. Es decir que el PEM ha sido como un traje sin hilvanar, al que no se tomaron bien medidas previas y por lo tanto mal cosido y no siempre ajustado a la realidad para el que fue concebido. En este sentido, el debate académico hoy en día, está centrado en la cuestión de si es necesaria una reformulación completa del PEM o un simple ajustamiento de

su planteamiento e instrumentos, mientras que en el ámbito político se trata de combinar el PEM con la Política Europea de Vecindad, la cual sin desbancar al primero vendría a suplir sus deficiencias. Ambos temas serán tratados en el capítulo de las conclusiones finales.

En el ámbito de las conclusiones generales de este tercer capítulo podemos destacar pues que la fractura en el Mediterráneo no ha conseguido tomar un giro, un camino convergente considerable y la región sigue caracterizándose por fuertes desigualdades a uno y a otro lado del mar: fractura económica a pesar de que el PEM ha tenido un cierto impacto en el desarrollo de las economías del sur pero también fractura política y cultural. El principal problema al que debe hacer hoy frente el PEM es que además de la fractura existente y ya presente en el momento de la Declaración de Barcelona, el mismo proceso ha perdido legitimidad, contrariamente a lo que sucedía en 1995 cuando se respiraba un gran optimismo. La Asociación prevista para provocar cambios graduales y regionales no ha producido transformaciones estructurales considerables en la región euro-mediterránea. Sí, en cambio, pequeñas transformaciones o mejorías que en muchas ocasiones sirven para acallar las voces críticas. Así por ejemplo, en cuanto a la democratización y los derechos humanos, algunos progresos aunque insuficientes se han producido como vimos en el tema de los derechos políticos y de la libertad de prensa. Así, este sujeto se ha incluido progresivamente en los discursos y en las declaraciones políticas aunque dichos discursos no han tenido una continuidad en actividades o actuaciones concretas. Después del 11 de septiembre 2001 muchas organizaciones de derechos humanos han alzado la voz para denunciar el recorte de las libertades civiles tanto en los países socios del sur como en los países europeos. Así por ejemplo, podríamos citar el último referéndum para la reforma de la constitución en Egipto efectuado en el mes de marzo de 2007, en donde el gobierno amparado bajo la lucha contra el terrorismo ha incluido cláusulas que permiten violar el derecho a la intimidad y otros derechos fundamentales: intrusión de las fuerzas policiales en los domicilios sin previa orden judicial o juicios militares. Dicho referéndum fue aprobado por un 60% de los electores pero tan sólo un 6% de los censados acudieron a las urnas lo que sin duda pone entre dicho la

legitimidad del referéndum. A pesar de los progresos en cuanto a los derechos políticos, progresos que deben relativizarse pues muchas veces se trata simplemente de una fachada externa más que de avances reales, no se puede decir lo mismo en cuanto a los derechos de la mujer, los inmigrantes, los derechos sociales y económicos, en los cuales no se han producido avances significativos. Otro aspecto preocupante es la falta de logros relacionados con la diversidad cultural y religiosa, dimensiones a las cuales el PEM no ha sabido dirigirse correctamente. El lago en este ámbito es significativo y durante estos últimos años se ha visto una explosión de actos de xenofobia y racismo así como del extremismo nacionalista e identitario a ambos lados del Mediterráneo. El papel atribuido a la sociedad civil en la Declaración de Barcelona en el ámbito de los derechos humanos, el diálogo intercultural y religioso y la reducción de la pobreza, no se ha visto tampoco apoyado y fortalecido de forma considerable por el PEM. Muy al contrario, el apoyo ofrecido por el PEM no ha estado acompañado por reformas políticas, legales y estructurales, la sociedad civil no ha tenido en la mayoría de los casos acceso a participar en medidas estructurales concretas y la participación ha sido reducida a menudo a asociaciones correspondientes que corresponden con una cierta élite social e incluso organizaciones consideradas pseudo-gubernamentales. Las obras de caridad religiosa, por tanto entre las más activas, han sido excluidas completamente de las iniciativas y programas. Recordemos que el PEM se estructura en torno a una cooperación cultural que designaba como protagonista principal a la sociedad civil. Ahora bien, las sociedades civiles de los países del sur carecen de las mismas estructuras que aquellas de la ribera norte, lo que se traduce en una mayor dificultad para responder a las exigencias burocráticas de la Comisión Europea. A ello hay que añadir además un problema de enfoque por el que no siempre se han tenido en cuenta las particularidades culturales específicas y minoritarias o aquellas que no eran consideradas como representativas y sí, por el contrario las culturas mayoritarias y dominantes. La promoción de valores compartidos y de un destino común de todos los pueblos mediterráneos por parte del PEM ha tenido un cierto eco en las sociedades ribereñas aunque el tema de las interdependencias entre las sociedades del planeta es una idea que se difumina hoy en día gracias a la globalización

económica y a la explosión de las tecnologías de la información. No deberían pues subestimarse los logros del PEM en este sentido aunque quizás si relativizarse puesto que este sentimiento es común en otras regiones del globo. En la región mediterránea, las sociedades se siguen debatiendo entre la solidaridad ideológica y el repliegue identitario, actitud que no es exclusiva de este espacio.

En los ámbitos de la colaboración política y de seguridad, la creación de un sistema de protección civil para la cooperación en materia de seguridad dentro de los Planes de Acción de la Política Europea de Vecindad ha venido a suplir el fracaso de la Carta para la paz y la estabilidad concebida para poner en marcha una cooperación en los ámbitos político y securitario y que incluía a los socios del sur en las operaciones europeas de gestión de crisis. A pesar del incremento de la confianza mutua entre algunos socios euro-mediterráneos y la puesta en marcha en estos últimos años de instituciones comunes dentro del PEM, el Mediterráneo sigue siendo hoy una de las zonas más inestables del planeta, en parte por la pervivencia de conflictos enquistados como el Conflicto israelo-palestino que amenaza la estabilidad del Masrek, y el Sahara Occidental, vergüenza ambos de la comunidad internacional. Así pues, la integración sur-sur referido tanto a la integración política como económica que tanto se pregonaba en la Declaración de Barcelona sigue siendo prácticamente ausente a no ser por algunos acuerdos comerciales logrados entre algunos países socios, como el Acuerdo de Agadir que vimos anteriormente e incluso en algunos momentos parece que el momento para dichas iniciativas ha concluido, a la vista de la paralización de algunas organizaciones como la Unión del Magreb Árabe. Del mismo modo, desacuerdos entre las partes siguen existiendo en cuanto a la definición de terrorismo a pesar de los progresos observados a nivel de las declaraciones conjuntas (aunque esta misma afirmación debe relativizarse visto el fracaso de Barcelona +10) y tras la firma del programa de Justicia e Interior tras la reunión de Valencia de 2002. Otros temas relevantes sobre los cuales no ha habido progreso algunos y que desprestigian el PEM es la cuestión migratoria. Difícil de entender una apertura de los mercados y no la libre circulación de personas cuando de lo que se trata es de conseguir una zona de paz, estabilidad, prosperidad bajo la comprensión mutua, el diálogo y la

responsabilidad compartida. Progresivamente, la cuestión migratoria ha sido incluida como “riesgo securitario” en la mayoría de las doctrinas estratégicas nacionales y dentro del PEM se le ha venido dando progresivamente una visión policial y judicial. Dicha visión aumenta sin duda la percepción en el sur de que la UE sucumbe ante una visión apocalíptica y no consecuente con lo que la inmigración representa para las economías europeas y el diálogo en el Mediterráneo.

En definitiva, los mayores logros del PEM han tenido lugar en el ámbito de la colaboración económica y la liberalización de los mercados aunque está aún por ver el efecto real que estas reformas tendrán en el aumento del bienestar de las sociedades del sur. Por el momento, la relación secuencial entre reforma económica y liberalización política no se ha producido y el nivel de vida para el conjunto de la región ha aumentado tan solo una décima sin que la redistribución de dicho bienestar se haya dado de manera igualitaria en todos los sectores de la población. El progreso en desarrollo humano no se ha producido y las desigualdades perviven tanto entre el Norte como en el Sur así como en el interior de las sociedades de los países socios cuya debilitada clase media se esfuerza diariamente por sobrevivir y en donde las bolsas de pobreza perviven y se enquistan en las sociedades mediterráneas, el caso de Egipto es significativo con el 31% de la población viviendo bajo el umbral de la pobreza y 2,4 millones de niños subnutridos³⁸⁶. Así, el público tiene la sensación de que el PEM no cumple las expectativas, lo cual sirve para proteger el status quo y para que el proceso pierda apoyo, legitimidad y relevancia frente a otras iniciativas.

³⁸⁶ Datos del PNUD (2001), Ob. Cit;

Conclusión:

El futuro del Proceso de Barcelona: déficits internos, obstáculos externos

El futuro del Proceso Euro-mediterráneo reside en la capacidad que tendrán sus responsables no sólo para analizar las causas de estos resultados tan limitados sino también para responder a ellos contundentemente con nuevas medidas e instrumentos, es decir, la capacidad para romper con el inmovilismo y poner en marcha reformas efectivas que den de nuevo al proceso vitalidad frente a la parálisis en la que se encuentra. Tal y como refleja el Informe EuroMesCo: *“Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States”*, el PEM debe socializarse y debe desarrollar los instrumentos para que los compromisos potenciales adquiridos en Barcelona se conviertan en reales³⁸⁷ y eso pasa por la institucionalización del proceso y la generalización de los contactos. El PEM fue diseñado, como vimos, como un marco de cooperación cuyas tres cestas fueron concebidas dentro de un programa integral, esto es, tres ámbitos de cooperación interdependientes, en los cuales se daba un papel principal a las sociedades civiles, teniendo en cuenta a su vez los efectos negativos que pueden causar las reformas económicas y la apertura de los mercados en el bienestar de éstas. Así pues, las claves para las reformas se hallarán primero, en el reconocimiento de los límites del proceso, y segundo, en el análisis de las causas que se derivan de los déficits estructurales del proceso en sí mismo, así como en las particularidades específicas del contexto geopolítico en el cual el PEM se desarrolla.

Los déficits estructurales del PEM:

³⁸⁷ Informe EuroMesCo: *« Barcelona Plus: Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States »*; Ob. Cit.

Uno de las líneas de fractura del Proceso de Barcelona puede encontrarse en el planteamiento demasiado liberal del proyecto, cuyo diseño se nutre de la experiencia adquirida en la construcción de otros grupos regionales, en este caso del continente europeo así como de un multilateralismo que a finales de los años 80 se encuentra en su máximo auge. Ahora bien, las condiciones y características específicas durante el proceso de construcción de ambos conjuntos regionales no son efectivamente las mismas. Si tomamos a Europa como ejemplo, y la construcción de la Unión Europea como modelo de desarrollo regional, lo primero que deberíamos destacar es que el proceso de construcción europea se ha desarrollado gradualmente en un periodo largo de casi medio siglo. En dicho periodo, la integración económica en el occidente europeo de la posguerra mundial se estructuró en torno a un reducido grupo de países, bajo la ayuda económica de una de las dos grandes superpotencias, los Estados Unidos, y en el contexto internacional de la guerra fría, que producía pese a todo, un cierto inmovilismo de fuerzas militares y económicas, debido a que el continente europeo se hallaba pacificado bajo dos telones de dominación. Entonces, la economía de mercado liberal, era una de las dos opciones económicas posibles frente al socialismo, y los Estados Unidos pusieron en marcha todo un dispositivo de 17 mil millones de dólares dentro de un Plan Marshall destinado a hacer frente al modelo económico comunista. El camino hacia el liberalismo, cuya doctrina nutría ya el desarrollo económico de los estados europeos occidentales se realizó de un modo gradual y sin la presión que la globalización ejerce en la actualidad, sin liberalizar todos los sectores económicos que les eran propios y manteniendo una cierta posibilidad de protección en el interior de las fronteras. El impacto de las interdependencias causado por la globalización era entonces limitado. Así, el proceso de construcción europea se fue nutriendo de pequeños pasos y avances, gozando de una cierta libertad y flexibilidad, tomando la forma de fuerza centrífuga al compás del proceso de globalización que se iba desarrollando en el resto del planeta, acelerado a finales de los ochenta por la caída del bloque soviético. Hay que decir además que el proceso de integración económico europeo fue acordado entre un grupo de países que presentaban características similares entre ellos: una bancarrota producida por una guerra y entre los

cuales las bases del juego económico eran las mismas. Tan sólo después de que dichas economías fueron reconstruidas, otros países pudieron unirse progresivamente bajo criterios de convergencia previos que garantizaban que los nuevos países cumplían índices económicos adecuados³⁸⁸.

La región mediterránea presenta pese a todo hoy, características distintas al continente europeo, no sólo en lo que se refiere a índices económicos o de desarrollo humano, - y en este sentido, a pesar de los desastres de la guerra que dejaron devastadas las economías europeas, los aliados tenían desarrolladas ya las bases de una estructura económica fuerte y sistemas económicos modernos-, sino también particularidades sociales, culturales y políticas específicas diferentes³⁸⁹. Por este motivo, algunas de las premisas teóricas presentadas en el modelo de desarrollo del PEM pueden haber producido disfunciones estructurales que han influido en la consecución de los objetivos fijados en un principio. En primer lugar, la integración económica regional entre el Norte y el Sur del Mediterráneo prevista en el PEM – en la creación de una zona de libre comercio- es prevista en un periodo relativamente breve de tiempo, quince años desde el acuerdo de Barcelona en 1995. Ahora bien, a pesar de lo precipitado de la acción, que lo convierte casi en una misión imposible a priori, al menos en lo que se refiere en cuanto a operación exitosa, deficiencias en el planteamiento del proceso vienen a suponer una dificultad añadida. Y me refiero con esto último, a la excesiva lentitud en el lanzamiento del

³⁸⁸ El 9 de mayo de 1950 se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) entre seis países: Francia, Alemania occidental, Bélgica, Luxemburgo, Holanda e Italia para coordinar la producción del carbón y del acero en el continente pero también para sentar las bases del futuro mercado común europeo, según Robert Schuman, Ministro de Asuntos Exteriores francés del momento, el embrión de una futura Federación europea que asegurase el mantenimiento de la paz. Se pretendía con ello promover una « solidaridad de hecho » entre los países que habían desencadenado el enfrentamiento bélico a partir de una « solidaridad de producción ». El proceso culminaría el 25 de marzo de 1957 con el Tratado de Roma y la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE).

³⁸⁹ La cautela que debe tenerse en la comparación en cuanto a índices de desarrollo económico y de desarrollo humano en el punto de partida en la construcción de ambos conjuntos regionales se pone aún mas si cabe de relieve considerando que ya en 1949 el presidente Truman consideró que la mayor parte del planeta estaba subdesarrollado ;

PEM y en la firma de los Acuerdos de Asociación así como a la falta de mecanismos, de instrumentos y de evaluación precisos y adecuados a la brevedad del tiempo en el que debía desarrollarse el proceso, y a los cuales ya me he ido refiriendo en los capítulos anteriores. Porque uno de los mayores fallos del proceso de Barcelona puede encontrarse paradójicamente en ese excesivo optimismo que se respiraba en el momento de la firma de la Declaración de Barcelona y que lo alejó quizás y en cierta medida de la realidad propia de una región mediterránea fracturada entre el norte y el sur en todos los sentidos³⁹⁰. Esta disfunción o fallo ha podido provocar muchas veces, la reacción improvisada del PEM ante acontecimientos que en buena medida podrían haberse previsto con anterioridad. Así, este carácter “improvisado” que muchas veces se asigna al PEM ha causado sin duda una mayor lentitud o muchas veces un “lago” o “ausencia” de mecanismos de anticipación y de reacción, y por lo tanto, una mayor lentitud en el logro de avances significativos hacia la construcción de una zona de integración económica en el año 2010. Un periodo breve pues, para una integración económica constituida de dos grupos –un conjunto regional fuerte y bien estructurado que es el norte y un sur carente de integración regional y por lo tanto frágil- que se caracterizan además por fuertes desigualdades económico-sociales, y cuyo resultado final por lo tanto, corre el riesgo de perpetuar también dichas desigualdades. Por otro lado, los mecanismos previstos en el PEM para atenuar los impactos de la transformación económica y para provocar las reformas políticas se han puesto en marcha en la mayoría de los casos de manera excesivamente lenta, con carácter secundario, como si lo necesario de ponerlos en marcha hubiese quedado deslumbrado por el sueño del éxito final, a imagen del cuento de la lechera y del cántaro de leche. Otra característica es que dichos mecanismos se inspiran de la experiencia europea, y de las directrices del nuevo orden internacional de la posguerra fría basado en el más puro liberalismo y por las cuales, la democracia, la paz y la estabilidad serían una

³⁹⁰ Algunos analistas como Bichara Khader o Bernard Ramenel ya vaticinaron en su momento el peligro de dicho optimismo desbordado y del peligro de las desigualdades entre el Norte y el Sur del Mediterráneo en sus obras respectivas: « *L'Europe et la Méditerranée : géopolitique de la proximité* », L'Harmattan, Paris, 1994 y « *Méditerranée : le nord contre le sud* », L'Harmattan, Paris, 1990 ;

derivación natural del juego económico y de las leyes del mercado. Las prioridades en la agenda euro-mediterránea durante estos años demuestran la supeditación consciente o inconsciente de las cestas de la Declaración de Barcelona a la cesta económica. Sin embargo, tras los resultados de estos diez años, se comienza ahora a tener la sensación de que dicha relación secuencial entre reforma económica y liberalización política no tiene porque ser siempre válida y que deben tenerse en cuenta otras condiciones y variables específicas. En efecto, la Comisión Europea ha tomado últimamente medidas para corregir estos fallos y ha hecho un esfuerzo por destinar fondos a programas educativos, de formación, modernización de la administración y desarrollo de las infraestructuras básicas. Buena parte del éxito del PEM pasará por crear dispositivos que atenúen los costes sociales y provoquen una verdadera cohesión social, es decir, que preparen a las sociedades civiles para asumir los cambios sin que tenga lugar una ruptura.

En segundo lugar, el modelo económico liberal y el sistema de gobierno democrático, no tienen por qué ser los únicos modelos válidos para la región ni tampoco los objetivos a conseguir en primer término aunque sí diversas condiciones éticas relativas principalmente a los derechos humanos y libertades fundamentales de las sociedades mediterráneas. El sur del Mediterráneo presenta sus propias particularidades específicas y pertenece a sus sociedades el elegir el modelo de desarrollo más adecuado. En este sentido, en el diseño del PEM se respira muchas veces la sensación de que la casa ha comenzado a construirse por el tejado y de que muchas de las iniciativas y decisiones no han contado con el análisis de expertos en proveniencia de la región que va a recibir el impacto de las reformas. No hay ninguna duda de que el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales deben ser condiciones indiscutibles para la puesta en marcha de cualquier acuerdo pero recordemos también que el modelo de desarrollo liberal y los sistemas de gobierno democráticos son modelos creados en Europa y quizás ajenos a la realidad de los países del sur del Mediterráneo que los asumieron por primera vez durante la colonización, y por eso mismo, son vistos todavía como hostiles. No quiero decir que ambos sistemas sean descartables para estas realidades pero sí ciertamente que

deben tomarse con prudencia y no deben ser impuestos desde Europa sino que los países del sur deben apropiárselos progresivamente como modelos que les son válidos y con los ajustes y particularidades que crean convenientes. Por el momento, ambos sistemas son vistos como realidades ajenas y demasiado lejanas y además impuestas por los grupos de poder dominantes, quienes son también opresivos, precisamente porque las sociedades mediterráneas no tienen acceso, ni posibilidades a participar en ellos. En cierta manera, el PEM contribuye a perpetuar una dualidad o un "status quo" bajo un discurso en la mayoría de los casos hipócrita, garantizando la pervivencia de regímenes que se denominan democráticos pero cuyas acciones están muy lejos de ajustarse a dichas normas, al no haber conseguido convertir los criterios potenciales, en reales ni de convergencia y al no haber conseguido implicar suficientemente a la sociedad civil en el proceso de reformas políticas³⁹¹. Las sociedades del Mediterráneo se debaten hoy entre el deseo de reforma y la resistencia a las imposiciones externas. Es en este sentido en donde el PEM puede jugar un papel al ofrecer reforma bajo valores de referencia compartidos y puede ser el instrumento para impulsar reformas de una manera modulada y sensible. El PEM reformado podría convertirse en una parte constituyente de un nuevo y necesario multilateralismo en el cual el regionalismo y las sociedades civiles participarían como elementos esenciales. Para ello, se deben explicitar los valores y principios del PEM pero sobre todo analizar y establecer el grado en el cual las políticas, las decisiones y los mecanismos permitirán llegar al objetivo final.

Un nuevo contexto internacional que genera muchas veces escepticismo:

³⁹¹ De las seis dimensiones evaluables para un buen gobierno: libertad de expresión y responsabilidad, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad de gobierno, calidad de los elementos de regulación, gobierno y respeto de las leyes y control de la corrupción, tan sólo en la primera de ellas se han producido ciertos avances (6 puntos al alza desde 1996). En el resto, la situación ha empeorado considerablemente (por ejemplo, en cuanto a la dimensión de estabilidad política y ausencia de violencia, los índices pasan de 55,71 a 43,33). Los datos se refieren al periodo de 1996 a 2002, excluyendo a Israel. En EuroMesCo : Ob. Cit. ; pp : 76

La región presenta además núcleos activos de tensión permanente: Próximo Oriente en primer lugar y el conflicto israelo-palestino que supone una falla de desestabilización permanente para toda la región; en segundo lugar, fronteras sin resolver como la de Marruecos y Argelia y la cuestión del Sahara Occidental y fronteras de la vergüenza como la de España y Marruecos en las ciudades de Ceuta y Melilla, o también conflictos externos que tienen una incidencia directa en la estabilidad de la región mediterránea, como la guerra de Irak. Por lo tanto, nos hallamos lejos de una región mediterránea mínimamente pacificada que pueda favorecer tanto la integración sub-regional entre los países del sur mediterráneo como la integración entre las riberas norte y sur. Si pequeños avances se han efectuado en el ámbito económico, como por ejemplo, la firma del Acuerdo de Agadir, cualquier línea o trazado de integración entre ellos será sin duda frágil y brevemente temporal. El problema de los conflictos en la región mediterránea y el germen de las tensiones está sobre todo en la banalización constante que se hace, incluidos líderes políticos, de la violencia contra los civiles, violencia que se ejecuta tanto en el interior de las fronteras nacionales como en el exterior y es justificada en la mayoría de las veces por razones de seguridad. En efecto, según datos de EuroMesCo, más de 150.000 civiles murieron en la región mediterránea como resultado de la violencia política, particularmente en la ribera sur del Mediterráneo, donde prácticamente ningún país salió indemne, pero también el norte sufrió las consecuencias de esta banalización, recordemos el 11M en Madrid y el 14J en Londres³⁹² o las escalas de los aviones de la CIA con prisioneros a los que se les violaban sus derechos más esenciales, en territorio europeo. La constante violación del derecho a la integridad física y a la seguridad ciudadana es sin duda uno de los principales obstáculos para el establecimiento de una cultura de paz en la región. Hasta el momento el PEM ha sido incapaz de coincidir en una definición común de terrorismo, debido a la dificultad de los socios para establecer una diferencia entre terrorismo y actos de violencia legitimados por la lucha de las libertades civiles y la autodeterminación, y este desacuerdo ha provocado sin duda una dificultad añadida en la búsqueda de una estrategia común que garantice la

³⁹² EuroMesCo : Ob. Cit. ; pp : 35

seguridad ciudadana. Sin embargo, como se afirma en el informe EuroMesCo (2005), el PEM debería focalizarse en los ciudadanos que son víctimas de actos terroristas y en la promoción de una cultura del respeto para la integración física del individuo en cualquier circunstancia. Esta tarea es urgente, no sólo por el incremento de los actos terroristas en la región sino también por algunas nuevas legislaciones de los países del sur –por ejemplo, la reforma de la constitución en Egipto efectuada en marzo 2007- que suponen una clara violación de los códigos internacionales sobre los derechos humanos.

La debilidad que presenta el PEM puede provocar además la pérdida de peso específico, legitimidad e importancia en el Mediterráneo de este proyecto frente a otras iniciativas regionales. Así, por un lado, el bilateralismo de la Política Europea de Vecindad (PEV) y del “intervencionismo democrático” de los EEUU, por otro, la nueva noción de vecinos establecida por la Unión Europea para definir sus fronteras y la noción de “*positive differentiation*” para “premiar” a aquellos países que realizan ciertos avances, pueden romper con el multilateralismo propuesto en el Proceso de Barcelona y destruir su dimensión regional. Los países del sur miran con escepticismo la nueva política extranjera de la Unión Europea y su reciente amplitud. En buena medida porque en el PEM no ha existido una estrategia de comunicación y de información que hiciese más visible el proceso entre los países euro-mediterráneos. Por otro lado, otro factor suplementario que distorsiona la comprensión de los objetivos de la Unión Europea en el sur del Mediterráneo es la existencia de una agenda transeuropea para la región mediterránea, recogida en “*EU Strategic Partnership with the Mediterranean and Middle East*”³⁹³. Así, el éxito del PEM como mecanismo para construir un grupo regional dependerá de cómo éste afrontará el nuevo contexto internacional, afectado por la fuerza centrífuga que ejercen las políticas de ambas potencias en la región. En este sentido, la Unión Europea debería diferenciar entre sus vecinos no-

³⁹³ En Final Report, EuroMed Report, n°78, junio de 2004 y <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Partnership%20Mediterranean%20and%20Middle%20East.pdf>

mediterráneos y mediterráneos, y establecer diferentes objetivos para ambos, integrando a estos últimos dentro del PEM y al cual la PEV podría ser complementaria.

A pesar de todo, y según el Informe EuroMesCo (2005), el nuevo contexto internacional podría favorecer también los principios del partenariado. En primer lugar, porque ante el aumento de la violencia, la confrontación y el intervencionismo militar, existe el sentimiento de que el PEM puede ser una alternativa pacífica y viable para conseguir estabilidad. En este sentido, parece que hay un consenso en afirmar que sólo las iniciativas internacionales son válidas para la promoción de las reformas democráticas. En segundo lugar, hay una visión renovada de la relación que puede existir entre desarrollo económico y democratización que está en el corazón del debate en los sectores reformistas y en la sociedad civil de los países de la ribera sur, y que podría favorecer los principios en los cuales se fundamenta el PEM. A ello se une el que en Europa existe además una nueva actitud hacia el Islam político pacífico y la necesidad de integrarlo en la vida política, lo que supondría una representación más equitativa y amplia de los sectores de población y daría una mayor credibilidad al PEM.

Los nuevos pilares para un proceso euro-mediterráneo renovado

En definitiva el PEM, a pesar de sus límites y obstáculos, puede ser considerado un proyecto moderno y todavía relevante para la región mediterránea si se rompe definitivamente con los viejos paradigmas que lo estancan y paralizan. En este sentido, las nuevas concepciones políticas o iniciativas deben formar parte de la reforma del PEM, y no a mi entender, dar paso a otros proyectos de cooperación que causen mayor confusión, con los cuales los países euro-mediterráneos están aún menos familiarizados y que podrían causar resitencia y todavía una mayor sensación de pérdida de interés y cansancio. Para sobrepasar la utopía de la Declaración de Barcelona se deben clarificar y establecer los mecanismos que van a utilizarse para convertir los compromisos potenciales en reales, y definir concretamente las acciones afín de que los objetivos iniciales se conviertan en resultados tangibles. Durante estos años, numerosas "buenas prácticas" se han ido identificando por políticos e

instituciones encargadas de estudiar y proponer medidas para mejorar el partenariado, y que ahora deberían de contar con los instrumentos necesarios para llevarse a cabo. Algunas de las recomendaciones más interesantes se recogen en el Informe EuroMesCo (2005) que he señalado anteriormente, y en el cual se recogen los cinco pilares que deben constituir los cimientos de la nueva comunidad euro-mediterránea:

11. Democracia, esto es promoción y apoyo a las reformas políticas implicando en el proceso a todos los actores de la sociedad civil;
12. Inclusión en la diversidad, es decir, abandono del diálogo de civilizaciones, el cual, establece una división religiosa artificial y adopción de la noción de "hospitalidad" hacia el "otro";
13. Migraciones, tema que no puede seguir siendo abordado desde una perspectiva únicamente securitaria;
14. Seguridad ciudadana, la cual debe garantizarse a través de la ley y de la justicia;
15. Cohesión y solidaridad social a través de la promoción de la educación y la formación en el área euro-mediterránea así como modernización administrativa y desarrollo de las infraestructuras básicas.

Sin lugar a dudas, para reconstruir el Proceso de Barcelona se tienen que poner en marcha las medidas necesarias para que la sociedad civil tome parte y participe como actor principal y de pleno derecho en el proceso, y en este sentido, la cuestión principal debe ser la protección integral de sus derechos en tanto que ser humano. Esto significa, en particular, prestar una atención especial al respeto de los compromisos democráticos adquiridos a través de la Declaración de Barcelona y de los Acuerdos de Asociación, a partir de acciones concretas orientadas a promover la participación política, al fortalecimiento del pluralismo político (incluidos los sectores islamistas moderados), y al rechazo de cualquier tipo de violencia contra civiles, entre otros. El respeto a los derechos humanos tiene que ser una cuestión indiscutible entre los países socios, el cual debe convertirse a su vez en un criterio no sólo potencial sino también real, una especie de "criterio de convergencia" para la nueva comunidad euro-mediterránea en el ámbito de las relaciones bilaterales. La participación de la sociedad civil de ambas

riberas debe garantizarse por el establecimiento de mecanismos a través de los cuales, sus diferentes actores puedan participar de la vida política, incluyendo en ella la libertad de expresión y de pensamiento. En este sentido, los medios de comunicación deberían destinar más tiempo y dar una mayor voz a los intelectuales reformistas del sur, en vez de optar por la emisión de noticias que causan impacto social pero que muchas veces no reflejan la realidad de los países del sur. Acciones concretas de ámbito regional deben focalizarse en el tema de la educación y de la formación de jóvenes y adultos con el objetivo de lograr una verdadera sociedad de saber en el área mediterránea que termine con la desigualdad existente entre el norte y el sur. Sólo a partir de la educación se podrá desarrollar la capacidad crítica de la futura sociedad euro-mediterránea y terminar con los malos entendidos culturales y con los estereotipos. A pesar de que la educación ha ido ganando prioridad en la agenda euro-mediterránea, es de especial importancia seguir trabajando en el tema del analfabetismo y la educación de las mujeres, así como en el desarrollo y mejora de las estructuras educativas de los países del sur. Del mismo modo, deben ponerse en marcha iniciativas orientadas a lograr una educación que promueva el conocimiento de otras lenguas mediterráneas, culturas y modos de vida y la comprensión de ellas, que aseguren, en un futuro, una igual participación de toda la sociedad en la vida pública y que se dirijan a las necesidades reales de los jóvenes. En este sentido, será de particular importancia que en los libros de texto, manuales escolares, sistemas educativos se refleje tanto el pluralismo de la región mediterránea –sin ignorar a las comunidades y a las culturas minoritarias como patrimonio que se debe valorar y proteger– así como los valores universales, el mestizaje, la historia compartida de unos y de otros, evitando las manipulaciones nacionalistas derivadas de discursos identitarios excluyentes.

Dado el papel central que debe otorgarse a la sociedad civil, los emigrantes tienen que convertirse en el motor principal de los intercambios, como agentes que unen a las poblaciones de acogida con las sociedades a las que pertenecen y el PEM debería de apoyarlos en tanto que actores fundamentales de la asociación. En efecto, los emigrantes son generadores de beneficios económicos pero también de relaciones culturales, sociales y políticas. El éxito de su integración en los países de

acogida supondrá en buena medida el éxito del partenariado y de la construcción de un área de paz, prosperidad y estabilidad en la región. Desde el PEM se debería prestar una especial atención al tema de los visados, en particular para estudiantes, hombre de negocios y turistas así como debería apoyar la creación de una institución que federe a las organizaciones no-gubernamentales dedicadas a los emigrantes afín de definir y coordinar acciones concretas. De este modo, se debería cambiar el enfoque del PEM hacia el concepto de seguridad que en muchos casos ve todas las cuestiones sociales, incluidas la inmigración, desde una perspectiva únicamente securitaria. Su principal preocupación debería ser la salvaguarda de la seguridad ciudadana y el fin de la violencia que se ejerce día tras día en la región y que supone el foco principal de todas las tensiones. Para ello, es necesario estructurar el diálogo entre los socios euro-mediterráneos en las cuestiones de justicia y de seguridad a partir del refuerzo de agentes, jueces, abogados y activistas de los derechos humanos con el fin de establecer un código común de principios y terminología. Justicia y derechos humanos deben ser pues términos y perspectivas fundamentales del diálogo securitario, en definitiva porque el refuerzo de la democracia y de la protección de los derechos humanos y libertades no serán posibles sin la reforma de los sistemas judiciales de muchos de los países socios y la total independencia del sistema judicial.

La promoción de la cooperación dentro del multilateralismo institucional es un aspecto esencial de la seguridad en el Mediterráneo frente al unilateralismo de otras iniciativas como la estadounidense que suponen un contundente fracaso. Sin embargo, desde los socios del sur – y a decir verdad, también en las sociedades europeas- se percibe un desconcierto en la política extranjera de la UE. Este desconcierto y falta de acuerdo sobre las cuestiones políticas y securitarias internacionales entre los países miembros provoca un irremediable repliegue bajo la estrategia transatlántica y estadounidense. En este sentido, sería deseable que la UE encontrase mecanismos que relanzasen una PESC representativa y con voz única, y que el máximo de sinergias pudiesen encontrarse entre los socios euro-mediterráneos dentro del PEM en torno a las cuestiones de seguridad y defensa. El PEM es un paraguas bajo el cual se pueden

encontrar efectivamente estas sinergias y el cual puede nutrirse además de las posibilidades que para una cooperación reforzada ofrece la Política Europea de Vecindad y del multilateralismo de otros organismos internacionales. La seguridad en el Mediterráneo puede abordarse también desde una perspectiva de integración sub-regional. En efecto, una mayor integración y cooperación entre los países socios del sur reforzaría la estabilidad y la seguridad en el área así como terminaría con algunas de las asimetrías entre el norte y el sur. Sin embargo, los problemas políticos actuales convierten a la cooperación sub-regional en un asunto extremadamente difícil, por no decir prácticamente imposible a pesar de que el inicio de proyectos a pequeña o a larga escala han abierto pequeñas esperanzas para abrir el camino para una futura integración: la construcción de una autopista uniendo las ciudades de Túnez, Argelia, Rabat y Tánger puede ser un buen ejemplo en término de símbolos, o el Acuerdo de Agadir para es establecimiento de una zona de libre comercio. La búsqueda de una solución para la creación de dos estados en Israel y Palestina, y la pacificación del Próximo Oriente siguen siendo sin embargo, la clave principal de la integración sub-regional en el sur del Mediterráneo.

Por último, el PEM sólo funcionará en un futuro si se asegura la participación de todas las partes en el proceso. Esto pasa por una mayor co-responsabilidad y apropiación así como una gestión más equitativa del proceso que termine con la asimetría. La asociación euro-mediterránea ha producido un complejo entramado institucional heredero del sistema europeo. Sin embargo, el sistema presenta algunos fallos y ha sido a menudo criticado por su falta de eficacia y sobre todo, por su asimetría. En primer lugar, los países socios mediterráneos tienen la impresión de que el PEM está en la mayoría de los casos subordinado a las prioridades europeas, lo que junto con la ausencia de contenido político en las actividades de las instituciones compartidas, provoca un desánimo en los países del sur a contribuir con sus iniciativas al proceso, percibido como que no les es propio. Desde un punto de vista institucional, la estructura del PEM es claramente asimétrica puesto que engloba por un lado, un bloque de 27 países unidos en una sola voz, y por otro, diez estados individuales, cada uno con su propia agenda. El seguimiento del Proceso de Barcelona es asegurado por la

Comisión Europea en Bruselas. A pesar de todo, cambios positivos que deberían tener una continuidad han tenido lugar estos últimos años, como el proceso de descentralización de las delegaciones de la Comisión Europea que proporciona un mayor flujo de información y de conocimiento del sistema burocrático, o la creación de unidades de gestión de la oficina EuropAid. Para continuar en esta línea, el PEM debería reestructurar sus instituciones con el fin de asegurar una mayor simetría norte/sur así como diseñar caminos para implicar a los socios del sur activamente en la administración del proceso. La red de institutos EuroMesCo propone algunas iniciativas o recomendaciones interesantes para lograr una coordinación más equitativa:

- 1) La adopción de un sistema de troika: junto con la presidencia de la UE, el coordinador del grupo de los países socios árabes e Israel o Turquía, en sistema rotativo;
- 2) La adopción de un sistema co-presidencial: con una presidencia rotativa desde el sur decidido por consenso. Conferencias ministeriales tendrán lugar alternativamente en los países del norte y del sur que albergan la presidencia³⁹⁴;
- 3) La adopción del principio de “consensus-minus-one”, por el cual los socios tendrán posibilidad de reaccionar si alguno de los países viola sus obligaciones en cuanto al respeto de los derechos humanos, la democracia o el respeto de la ley, sin que uno de los votos en contra pueda paralizar el proceso;
- 4) El establecimiento de un sistema que establezca el voto por mayoría, similar al utilizado en el Consejo de Ministros de la UE³⁹⁵;

En definitiva, el futuro del Proceso de Barcelona dependerá no sólo de la habilidad sino también de la voluntad de sus miembros para definir las reformas que permitirán al PEM salir

³⁹⁴ Para ello deberían lograrse mayores avances en el proceso de paz de Oriente Medio, debido a que los países socios son en principio contrarios a albergar conferencias ministeriales hasta que este problema no se resuelva.

³⁹⁵ EuroMesCo : Ob.Cit ; pp : 50

del bloqueo en el que se encuentra y fortalecerlo. Volver al documento de Barcelona, a las fuentes, a los orígenes y principios que impulsaron el nuevo concepto de cooperación establecido en Barcelona y establecer mecanismos y acciones concretas bajo un espíritu crítico que supere la utopía de la Declaración de 1995 y rompa con los viejos paradigmas afín de establecer un verdadero marco de nuevas relaciones entre los países euro-mediterráneos y un espacio de prosperidad, paz y estabilidad en el que los beneficiarios no sean tan sólo las elites políticas y económicas sino la sociedad civil de ambas riberas mediterráneas. Una asociación que no se imponga desde la base de modelos de desarrollo que favorecen las desigualdades y el status quo y que no ancle sus fundamentos en modelos teóricos globalizantes y homogéneos ajenos a las particularidades, sino que recoja la sabiduría popular, la historia y la cultura de cada pueblo en busca de los valores universales y compartidos entre cada una de las mujeres y hombres que configuran el espacio euro-mediterráneo.

