



**soluziona**

**LA ASOCIACIÓN EURO-MEDITERRÁNEA:  
UN INSTRUMENTO AL SERVICIO DE LA PAZ  
Y LA PROSPERIDAD**

**JESÚS ANTONIO NÚÑEZ VILLAVERDE**

**Nº1 - 2004**

**CENTRO DE ESTUDIOS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO (CECOD)  
MADRID, ENERO DE 2004**

**ESTE INFORME HA SIDO PATROCINADO POR**



**SECRETARÍA DE ESTADO  
PARA LA COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL Y  
PARA IBEROAMÉRICA**

El Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD) está formado por el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU, la Fundación Codespa y la empresa Soluziona. El CECOD es un Observatorio de la Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea. Su misión es impulsar la organización de actos y proyectos de investigación centrados en la cooperación, desde una perspectiva europea. Como apoyo a las tareas divulgativas, tiene página web (<http://www.cecod.net>) y publica semestralmente un boletín informativo para difundir las conclusiones que se derivan de los trabajos desarrollados. Los Documentos de Trabajo dan a conocer los proyectos de investigación originales realizados por los investigadores del CECOD en los distintos ámbitos de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea. El CECOD publica en su Colección de Documentos de Trabajo estudios y análisis sobre materias relacionadas con temas europeos con el fin de impulsar el debate público. Las opiniones y juicios de los autores no son necesariamente compartidos por el CECOD.

Serie de Documentos de Trabajo del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD)

**La Asociación Euro-Mediterránea: un instrumento al servicio de la paz y la prosperidad**

No está permitida la reproducción total o parcial de este trabajo, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.

Derechos Reservados © 2003, por Jesús Antonio Núñez Villaverde

Derechos Reservados © 2003, por Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD).

Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD)

Julián Romea, 22 - 28003 Madrid

<http://www.cecod.net>

ISBN: 84-96144-29-1

Depósito legal: M-4094-2004

Diseño de cubierta: Encarnación Navarro

Compuesto e impreso en Docutech

## ÍNDICE

	Página
Introducción.....	5
I – Antecedentes de la Asociación Euro-Mediterránea.....	10
II – Capítulo de cooperación política y de seguridad.....	14
II.1 – Diálogo político.....	14
II.2 – La Carta de Paz y Estabilidad en el Mediterráneo y el conflicto árabe-israelí.....	20
II.3 – La seguridad global y compartida.....	24
II.4 – Lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y la inmigración irregular.....	25
III – Capítulo de cooperación económica y financiera.....	31
III.1 – La implantación de una zona de libre comercio.....	32
III.2 – La cooperación financiera.....	38
IV – Capítulo de cooperación social, cultural y humana.....	43
V – Conclusiones y Recomendaciones.....	47
V.1 – Ámbito global.....	47
V.2 – Ámbito político y de seguridad.....	48
V.3 – Ámbito económico y financiero.....	49
V.4 – Ámbito social, cultural y humano.....	50
VI – Bibliografía.....	52

## Introducción

El Mediterráneo nunca ha sido, al menos hasta el lanzamiento de la Asociación Euro-Mediterránea (AEM), un tema preferente en la agenda de la Unión Europea (UE)<sup>1</sup>. En relación con su periferia Sur más inmediata, la UE se ha comportado en estas últimas décadas con tanta coherencia como falta de capacidad y, sobre todo, de voluntad política para asumir el reto que su situación le plantea. Es cierto que desde la Política Global Mediterránea (PGM), aprobada en el Consejo Europeo de París (Oct-1972), hasta la actual AEM, iniciada con la Conferencia de Barcelona (27/28 de noviembre de 1995), pasando por la Política Mediterránea Renovada (PMR), que cubrió únicamente el período 1992-96, todos los esquemas de relaciones diseñadas por Bruselas para la totalidad de los Países Mediterráneos No Comunitarios (PMNC)<sup>2</sup> han sido coherentes en la definición de los objetivos a lograr: hacer del Mediterráneo una región estable y desarrollada. La precisión de este planteamiento, sostenido inalterablemente en todos los documentos oficiales desde entonces, no puede ocultar, sin embargo, que:

- Desde la óptica de la seguridad, en ningún caso puede considerarse a la zona como estable o segura. Por el contrario, se mantienen abiertos focos de confrontación con un alto grado de perturbación, cuando menos regional, entre los que sobresale por encima de cualquier otro el conflicto árabe-israelí, junto a los que todavía afectan a Chipre o al Sahara Occidental, al tiempo que sigue sin resolverse la profunda crisis de Argelia. En su conjunto, la orilla Sur y Este del Mediterráneo se caracteriza por la existencia de una inestabilidad estructural con distintos, pero en todo caso altos, niveles de deterioro, que no sólo tiene una lectura nacional sino que apunta a un clima regional preocupante, todavía más acusado tras la aún inconclusa y preocupante campaña militar contra Iraq, con una fuerte carga de conflictividad expansiva.
- Desde la perspectiva del desarrollo, los países de la zona sufren unos crecientes desajustes que han impedido alcanzar, tal como proponen insistentemente sus dirigentes con tanto énfasis como falta de voluntad, los niveles de bienestar, tanto económico como también político, de los que disfrutaban sus vecinos de la orilla Norte. El agotamiento de los

---

<sup>1</sup> - A efectos de simplificación se empleará, a lo largo del texto, la denominación de Unión Europea (UE) como sinónimo de Comunidad Económica Europea o de Comunidades Europeas.

<sup>2</sup> - Inicialmente identificados como Países Terceros Mediterráneos (PTM), pasaron a denominarse PMNC desde la puesta en marcha de la PMR. Se trata de Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y los Territorios Palestinos.

modelos de organización sociopolítica y económica de los PMNC ya ha provocado desde la segunda mitad de los años ochenta numerosas revueltas y explosiones populares que predicen, con un alto nivel de probabilidad, mayores cotas de inestabilidad en el futuro inmediato.

- Ninguna de las fórmulas ensayadas por Bruselas ha logrado ya no cerrar sino, al menos, frenar la brecha que, en todos los órdenes, se percibe entre ambas orillas. Hoy en día son todavía más acusadas las asimetrías en términos de desarrollo social, político y económico de lo que lo eran cincuenta años atrás, cuando el conjunto de estos países comenzaba a desembarazarse de la carga que había supuesto la experiencia colonizadora europea. En el terreno económico, el diferencial de renta per capita está en una relación de 13 a 1, favorable a la orilla Norte, lo que convierte al Mediterráneo en la zona del mundo en la que se registra el mayor grado de desigualdad en un espacio geográfico tan reducido.
- Una primera aproximación a la política comunitaria durante la totalidad de esta etapa permite determinar que la estabilidad regional ha sido, por encima de cualquier otra consideración, la principal preocupación de Bruselas. La obsesión por garantizar el control de la zona, con la colaboración interesada de unos regímenes políticos más preocupados de la defensa de sus privilegios que de la suerte de sus propias poblaciones, ha llevado a relegar el desarrollo a una posición secundaria. Ninguno de los PMNC, con la notable excepción de Israel (Chipre y Malta, en cuanto que inmediatos nuevos miembros de la UE, dejan ya de ser considerados parte de este grupo), figura bien colocado en los informes anuales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo relativos al índice de desarrollo humano<sup>3</sup>.
- Desde una perspectiva geoestratégica nada ha interesado más a la UE con respecto al Mediterráneo (entendido en este sentido como una región que va más allá de sus límites estrictamente geográficos, para abarcar desde Mauritania hasta Iraq e Irán) que su estabilidad. Una estabilidad que, como se analizará posteriormente, se persigue por caminos equivocados. En la defensa de ese objetivo Bruselas ha optado por entenderse y cooperar con regímenes políticos que garantizaban tanto la

---

<sup>3</sup> - En el informe correspondiente a 2003, y tomando como referencia a España, que aparece en el puesto 19 de un total de 175 países, los PMNC ocupan los siguientes puestos: Israel (22), Chipre (25), Malta (33), Líbano (83), Jordania (90), Túnez (91), Turquía (96), Territorios Palestinos (98), Argelia (107), Siria (110), Egipto (120) y Marruecos (126). Otros países de la zona, como Libia y Mauritania, aparecen en las posiciones 61 y 154 respectivamente.

aceptación de las reglas de juego impuestas desde el Norte como la capacidad para controlar la situación interna en cada uno de estos países. Ese modelo de relaciones ha contribuido a reforzar unas tendencias que apuntan, paradójicamente, a una mayor inestabilidad en la mayoría de los PMNC. La crisis de la deuda externa- que ha afectado a la práctica totalidad de la región (desde Marruecos, en 1983, hasta Argelia, en 1994)-, el crecimiento demográfico- con más de la mitad de la población por debajo de los veinte años-, el éxodo rural y la aglomeración urbana- en unas ciudades carentes de las infraestructuras y los servicios sociales necesarios para cubrir las necesidades básicas de la población-, la aplicación de políticas económicas inadecuadas- que provocan la exclusión de crecientes colectivos sociales-, la falta de voluntad para modificar unos modelos políticos autoritarios- interesados en evitar la emergencia de una sociedad civil autónoma-, son factores que prefiguran escenarios de desestabilización creciente.

Este negativo balance regional, cuya responsabilidad debe ser compartida por la UE con los gobiernos de la zona, no debería, sin embargo, provocar juicios apresurados sobre la capacidad potencial que ofrece el Proceso de Barcelona, actualmente en marcha, para hacer frente a los problemas de la región. Por una parte, se trata de una iniciativa nueva en términos políticos y diplomáticos, que aún no ha alcanzado su velocidad de crucero tanto por razones internas- derivadas del complejo proceso de creación de una política exterior y de seguridad común- como externas- entre las que destaca, una vez más, la permanencia del conflicto árabe-israelí que, por sí solo y como se ha vuelto a comprobar con ocasión de las últimas Conferencias Euro-Mediterráneas (Valencia, 22/23-4-02, y Nápoles, 2/3-12-03), tiene fuerza suficiente para bloquear cualquier avance en el ámbito regional. Por otra, todavía quedan por cerrar acuerdos y por comprobar cómo se desarrollan los ya firmados; de tal forma que, como mínimo hasta 2010, fecha inicialmente prevista para la plena activación de la AEM, todo juicio debería ser obligatoriamente provisional.

A partir de la constatación de estos elementos, cuando se combina el cúmulo de intereses recíprocos entre las dos orillas del Mediterráneo con la forma de defenderlos y con los instrumentos aplicados por Bruselas, se confirma que:

- Existe una apreciable disparidad entre lo que la UE plantea como objetivos, la estabilidad y el desarrollo de la región, y lo que parece preocuparle en la práctica, el mantenimiento del *statu quo* y la defensa de sus privilegios comerciales. Desde esa perspectiva, la AEM aparece

excesivamente volcada hacia la defensa de sus interlocutores tradicionales y al control de estos mercados. La interdependencia asimétrica que caracteriza a las relaciones entre las dos orillas ofrece a corto plazo unas ventajas tan sustanciales a la UE que, erróneamente, le llevan a despreciar los peligros que esconde una deriva de desestabilización tan acusada como la que se da en la región.

- Entre el interés de la UE por la estabilidad y el que manifiestan los PMNC por el desarrollo, aunque sus gobiernos lo entiendan casi exclusivamente en clave económica, es posible establecer una complementariedad que se ajusta a las capacidades que definen a los Quince. La principal tarea pendiente en la zona es comprender que sólo se logrará la estabilidad a través del desarrollo, político y económico, de estas sociedades. Una tarea para la que Bruselas está particularmente bien dotada, tanto por su propia experiencia de integración, a través del diálogo entre antiguos contendientes, como por su capacidad económica y financiera para atender a las múltiples necesidades que tienen los PMNC.

Es por estas razones, convencidos de la potencialidad que encierra la AEM, por las que el análisis que aquí se recoge se plantea como un ejercicio alejado de la crítica destructiva. Por el contrario, se mantiene la apuesta por la AEM como instrumento válido para atajar los problemas multidimensionales de la región (a la espera de que un posterior desarrollo de la Nueva Política de Vecindad de la UE pueda concretarse en un esquema de relaciones de orden superior<sup>4</sup>). A partir de ahí, se pretende centrar el análisis en una doble dirección que tenga en cuenta el camino recorrido hasta ahora y, fundamentalmente, lo que queda por hacer para dar cumplimiento real a esa intención, planteada reiteradamente desde la Declaración Final de Barcelona, de hacer del Mediterráneo un espacio de paz y prosperidad compartida.

Para ello, y resaltando que el texto ha sido cerrado a finales de 2003, se articularán las páginas que siguen en torno a un núcleo central definido por el estudio de cada uno de los tres capítulos o “cestos” de cooperación recogidos en la Declaración de Barcelona, acompañado de una relación de recomendaciones que

---

<sup>4</sup> - El documento más reciente y detallado de esa idea, concretada en el Consejo Europeo de Copenhague (Dic-02), es una comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento (COM (2003) 104 final, de 11-3-03), bajo el título “*Wider Europe-Neighbourhood: a new framework for relations with our Eastern and Southern neighbours*”. En ella se apunta a un futuro esquema de relaciones dirigido, además de a Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia, a todos los PMNC- excepto Chipre, Malta y Turquía- y a Libia. En esencia, plantea que, a cambio de la adopción de importantes reformas políticas y económicas, se les ofrecería a estos países integrarse gradualmente en el mercado interior de la UE ampliada y disfrutar de la libertad de movimientos para mercancías, servicios, capital y personas.

podrían servir para acelerar el proceso y dar cumplimiento a los objetivos declarados por sus promotores, teniendo bien presente la existencia de una estrecha interconexión entre las diferentes áreas de cooperación. La AEM únicamente podrá llegar a cumplir sus objetivos si se consigue un avance simultáneo en los tres capítulos de la asociación definida en Barcelona.

## I – Antecedentes de la Asociación Euro-Mediterránea

El punto de arranque oficial de la AEM se identifica con el Consejo Europeo de Lisboa, celebrado en junio de 1992, aunque la propuesta allí presentada se limitaba a una Asociación Euro-Magrebí (y no Euro-Mediterránea) y sus ideas básicas ya habían sido formuladas tiempo atrás. En efecto, los entonces ministros de exteriores de España e Italia aprovecharon la celebración de una conferencia ministerial sobre medioambiente en el Mediterráneo, organizada en Palma de Mallorca (del 24 de septiembre al 19 de octubre de 1990) por la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), para lanzar una propuesta conjunta, a la que con diferente grado de entusiasmo se sumarían desde el principio Portugal y Francia. En esencia, la denominada Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM) trataba de aprovechar la experiencia exitosa que la CSCE había tenido en el escenario de confrontación bipolar entre los dos bloques dominantes de la Guerra Fría, para aplicarla a la región mediterránea. Se entendía que también aquí, con el objetivo de contribuir a la seguridad y al desarrollo de la región, era necesario un tratamiento global de las cuestiones políticas, económicas y socioculturales, otorgando un mayor protagonismo a las de desarrollo, en la medida en que los problemas de seguridad no presentaban el mismo grado de preocupación que el derivado del equilibrio del terror nuclear, característico del teatro europeo.

La propuesta hispano-italiana no pudo superar los desencuentros entre los países miembros de la UE, la frialdad con la que Washington acogió el proyecto y, no en último lugar, las consecuencias de las crisis del Golfo Pérsico (con la invasión iraquí de Kuwait en agosto de 1990), de Argelia (con la paralización del proceso electoral en enero de 1992) y de los acontecimientos en los Territorios Palestinos (sumidos entonces en la primera *Intifada*).

Por otra parte, incluso pudo parecer que era una iniciativa contraproducente, porque se sumaba desordenadamente a otras que habían sido lanzadas al mismo tiempo desde otras cancillerías (en diciembre de 1989 se intentó, a instancias de Francia, relanzar el Diálogo Euro-Árabe, con la celebración en París de una conferencia ministerial entre la UE y la Liga Árabe; también se puso en marcha el Grupo 5+5<sup>5</sup> e incluso, desde Egipto, se pretendió impulsar un Foro Mediterráneo<sup>6</sup>).

---

<sup>5</sup> - Impulsado por Italia, fue inicialmente conocido como Grupo 4+5 e incluía a Portugal, España, Francia e Italia junto con Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia. La incorporación de Malta, en 1991, llevó a la decisión, momentánea, de red denominarlo como Grupo 4+5+1, hasta que finalmente adoptó su denominación actual. Celebró su primera reunión ministerial en Roma, en octubre de 1990, y la más reciente, con la presencia de los jefes de Estado y de Gobierno, en Túnez el 6 de diciembre de 2003.

Este esfuerzo diplomático no sólo podía parecer inoperante (en realidad, ninguna de las instancias mencionadas tiene actualmente una actividad significativa, aunque tampoco puede decirse que estén oficialmente abandonadas) sino, sobre todo, contraproducente, en la medida que enviaba a los PMNC una clara señal de desconfianza de los propios países miembros de la UE en el esquema de la Política Mediterránea Renovada, que acababan de aprobar el 18 de diciembre de 1990. Sin embargo, es necesario reconocer, a posteriori, que aquella efervescencia sirvió tanto para preparar el camino que debería conducir a la AEM como, a corto plazo, para enviar una señal de alarma a los socios comunitarios menos sensibilizados con los problemas mediterráneos y más atentos a las consecuencias del derrumbe del Muro de Berlín, así como para tratar de establecer puentes provisionales con los vecinos del Sur, ante el temor de que las derivas desestabilizadoras que se registraban en aquellos momentos pudieran llegar a desencadenar un proceso de desmoronamiento de mayores dimensiones.

A partir de Lisboa, y hasta llegar a Barcelona, se desarrolló un proceso en el que diversas coyunturas e intereses internos y externos se conjugaron para hacer posible finalmente el lanzamiento oficial de la AEM. Entre los factores a considerar sobresale, indudablemente, las consecuencias positivas de la celebración de la Conferencia de Paz de Madrid (30-Oct/4-Nov-1991), con el ambicioso, y todavía inalcanzado, objetivo de resolver el conflicto árabe-israelí. Para Bruselas, estas circunstancias hacían posible retomar el discurso de la CSCM, según el cual sólo la entrada en vías de solución de este conflicto haría posible avanzar cualquier iniciativa euro-mediterránea, y de ahí el renovado esfuerzo para sumar las voluntades políticas, esta vez con el apoyo de Washington, que permitiera poner en marcha el proceso, pensando ya no sólo en el Magreb sino ampliando la vista para integrar a Israel y a sus vecinos. Los Consejos Europeos de Essen (diciembre de 1994) y de Cannes (junio de 1995) sirvieron para concretar la voluntad política y el compromiso financiero de los Quince que condujeron a Barcelona.

Tras seis Conferencias Euro-Mediterráneas, y con el cierre de las negociaciones de los respectivos Acuerdos de Asociación Euro-Mediterránea con Argelia (19-12-01) y con Líbano (10-1-02), ya únicamente queda Siria para completar el cupo de PMNC incorporados plenamente a la AEM.

En un rápido repaso del camino recorrido conviene recordar que, ya desde su lanzamiento, se detectaron unos defectos tanto formales como de contenido que

---

<sup>6</sup> - Iniciado en Alejandría (4-7-1994), bajo el impulso formal de Egipto. Engloba a Argelia, Egipto, España, Francia, Grecia, Italia, Malta, Marruecos, Portugal, Túnez y Turquía. Su reunión más reciente tuvo lugar en Natalia (Turquía, 9/10-10-2003). Francia ostenta actualmente su presidencia.

actualmente siguen limitando su potencial para atender a los objetivos planteados por sus promotores. Para los países árabes, principal grupo invitado a Barcelona, la AEM se percibía como una iniciativa estrictamente comunitaria que apenas les ofrecía margen de maniobra para introducir sus percepciones y contrapropuestas. Por otra parte, mostraban un claro rechazo a la propia denominación del nuevo esquema de relaciones, que trataba de casar una referencia geográfica aparentemente muy concreta, la UE, con otra tan difusa como la de “Mediterráneo”, bajo la que se perdía toda identidad árabe (algo, en todo caso, imposible, desde el momento en que Israel era uno de los países invitados).

Por último, tampoco el balance acumulado hasta ese momento ayudaba a convencer a los gobiernos de estos países de que, definitivamente, Bruselas estaba por fin dispuesta a realizar un esfuerzo sostenido para dar solución a sus problemas. Basta un mínimo apunte histórico sobre los esquemas de relaciones entre la UE y los países de la zona para confirmar esa percepción:

- En su primera etapa, desde la firma del Tratado de Roma (1957) hasta la PGM (1972), las relaciones se concretaron y limitaron a la firma de acuerdos estrictamente comerciales que, por tanto, dejaban fuera muchos otros asuntos que ya en aquel momento tendrían que haber sido abordados. La base fundamental de estos acuerdos se ha mantenido prácticamente sin modificaciones sustanciales hasta la propia AEM. Así, en aras de un supuesto interés por promover el desarrollo de los sectores industriales de los entonces llamados países terceros mediterráneos (PTM), Bruselas concedía un teórico libre acceso al mercado comunitario a todos los productos manufacturados elaborados en los sectores productivos de estos países, recibiendo a cambio el tratamiento como “nación más favorecida” para sus propios productos de exportación industrial. En el terreno agrícola, sin embargo, se optaba por una aproximación mucho más restrictiva, según la cual los bienes primarios de los PTM quedaban sujetos a limitaciones de calendario, contingentes y precios de referencia, muy lejos del anhelado libre cambio al que aspiraban estas antiguas colonias.

En definitiva, la apuesta por el desarrollo de los PMNC, mediante la implantación de un supuesto régimen de libre comercio del que deberían derivarse múltiples ventajas, tal como oficialmente sostienen los representantes comunitarios, se ha orientado exclusivamente a aquellas áreas que menor impacto podía provocar en los productores comunitarios, en lugar de inclinarse por aprovechar precisamente

aquellos sectores, como el primario, que más directa e inmediatamente podrían haber reportado resultados positivos notables, tanto en términos de desarrollo como de estabilidad. Parece claro que hasta ahora- y queda por ver si en algún momento, tras la puesta en marcha de la AEM, se modifica esta imagen- Bruselas no ha asumido plenamente el discurso librecambista como motor de desarrollo.

- El paso a la PGM y a la PMR no supuso, como ya se ha comentado anteriormente, ninguna modificación radical en el capítulo comercial. Sin embargo, permitió ampliar el rango de las relaciones, incorporando temas sociales, políticos y financieros. Se entendió, al menos formalmente, que era necesario atender otros aspectos (diálogo político y social, cooperación económica y financiera - Protocolos Financieros -, cooperación descentralizada y cooperación horizontal), más allá de los puramente comerciales, en atención a las demandas de los que, a partir de la PMR, pasaron a denominarse países mediterráneos no comunitarios (PMNC).

Con esos antecedentes, y con lo que ha dado de sí su propia historia, no puede extrañar que la AEM en su conjunto nunca haya estado libre de controversias y obstáculos que han bloqueado o, cuando menos, retrasado su desarrollo. Esto impide poder establecer juicios definitivos sobre su verdadero alcance, aunque por lo conocido hasta aquí cabe sospechar que lo que realmente frena su pleno desarrollo es tanto la debilidad interna de la UE, en cuyo seno resulta sumamente difícil armonizar los múltiples intereses nacionales en juego, como su falta de voluntad política para ejercer un liderazgo en su acción exterior, incluso en las zonas donde tiene comprometidos sus intereses más directos. No sirve de excusa argumentar, como en ocasiones se hace, que la persistencia de los conflictos regionales, sobre todo el árabe-israelí, ha impedido ir más allá de lo alcanzado hasta el momento. Si bien es cierto, como ya se ha señalado, que ésta es una barrera importante, no lo es menos que si los Quince así lo hubieran decidido habría sido posible desarrollar muchas de las ideas planteadas en el Programa de Trabajo de Barcelona.

En esa misma línea, cabe preguntarse si el Plan de Acción aprobado en Valencia<sup>7</sup> era una necesidad real, por haber quedado superado el de Barcelona, o si, por el contrario, no hubiera sido más conveniente centrar el esfuerzo en la movilización de voluntades políticas entre los más renuentes a asumir que el futuro del Mediterráneo está indisolublemente unido al de la propia UE.

---

<sup>7</sup> - Versión completa en [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/euomed/conf/val/action.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/euomed/conf/val/action.pdf).

Para el análisis detallado de cada uno de los tres “cestos” de la AEM, se seguirá, básicamente, lo que se recoge en los documentos oficiales originados desde Barcelona<sup>8</sup>. Al igual que ocurrió con el Programa de Trabajo aprobado en Barcelona, el Plan de Acción acordado en Valencia pasa a constituir, a partir de ahora, la referencia fundamental para analizar la marcha de la AEM, tratando de identificar tanto sus fortalezas y debilidades como los retos pendientes.

## **II – Capítulo de cooperación política y de seguridad**

### *II.1 – Diálogo político*

La intensificación del diálogo político a todos los niveles es una constante pretensión de Bruselas desde el inicio de la AEM, una vez que se ha constatado su escaso desarrollo desde su inclusión formal en la PGM. Está basada en la presunción de que la existencia de canales regulares de comunicación oficial es un elemento sustancial para generar un mayor grado de seguridad regional. El diálogo, desde el que incumba a los Jefes de Estado y de gobierno, hasta el que incorpore a los altos funcionarios de los diversos departamentos ministeriales, favorece la confianza mutua, permite conocer las distintas percepciones en presencia, facilita la adopción de un lenguaje común y ayuda, en última instancia, a prevenir la ocurrencia de crisis o conflictos, sea por accidente o como resultado de actos deliberados, o al menos a minimizar sus efectos. Al igual de lo que se planteaba en la PGM y en la PMR, se pretende no sólo crear vínculos permanentes entre los Quince y los PMNC sino, además, que entre estos últimos se logre generar un clima de comunicación que llegue a superar la larga etapa de desencuentros, tanto entre árabes e israelíes, como entre los propios árabes.

En la práctica, sin embargo, el diálogo desarrollado ha sido no sólo escaso sino además excesivamente formal y oficializado, permanentemente monopolizado por los gobiernos y con un escaso papel de los representantes de la sociedad civil, limitado a las actividades que han podido realizarse a través de la red EUROMESCO<sup>9</sup>. En ningún momento se ha logrado avanzar en la creación de marcos permanentes de diálogo al más alto nivel, como lo demuestra el hecho de

---

<sup>8</sup> - Fundamentalmente los que se refieren a la Declaración Final de Barcelona y su Programa de Trabajo (27/28-11-95); las Conclusiones de la II Conferencia Euro-Mediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores (Malta, 15/16-4-97); las Conclusiones de la III Conferencia (Stuttgart, 15/16-4-99); la Estrategia Común del Consejo Europeo sobre la Región Mediterránea (Santa María da Feira, Portugal), 19-6-00); las Conclusiones de la IV Conferencia (Marsella, 15/16-11-00); las Conclusiones de la V Conferencia y el Plan de Acción de Valencia (23-4-02); y las Conclusiones de la VI Conferencia (Nápoles, 2/3-12-03). Disponibles en [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/euromed](http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed).

que nunca se haya llegado a convocar - como llegó a anunciarse inicialmente en Lisboa, en 1992, aunque bajo una óptica que únicamente tenía en cuenta a los socios magrebíes - una cumbre de jefes de Estado y de gobierno de la UE y de los PMNC. Este tipo de iniciativas, que la UE ya está desarrollando tanto con países asiáticos como latinoamericanos, resultan especialmente necesarias por su importancia simbólica, para romper la imagen del creciente desencuentro Norte-Sur que se ha ido generando en la región, y por la urgencia de impulsar medidas operativas que desbloqueen problemas que sólo pueden atajarse desde una plataforma regional y que, dado el carácter personalista de los regímenes de la zona, precisan de la impronta directa de sus líderes máximos.

A pesar del voluntarioso tono optimista que desprenden los documentos oficiales, el apartado dedicado a los resultados obtenidos desde Barcelona en este primer “cesto” es extremadamente parco. Pocos hechos pueden servir para darle contenido, más allá de la incipiente aparición de un informal y ocasional mecanismo de consultas entre los países árabes, de la celebración regular de los encuentros programados y, como elemento más positivo, de la presencia permanente de los veintisiete países en los foros oficiales que se convocan<sup>10</sup>. En estos últimos tiempos, y a pesar de la demanda de la Comisión Europea reiterada desde Marsella (2000), no se ha logrado acelerar suficientemente el proceso de ratificación de los acuerdos ya firmados<sup>11</sup>, mientras que se sigue manteniendo, y alargando ahora hasta mayo de este mismo año, el deseo de cerrar las negociaciones con Damasco<sup>12</sup>.

Mientras tanto, la marcha del diálogo descansa básicamente en los representantes gubernamentales en el Comité de Barcelona (*Senior Officials*). Este modelo ha mostrado sobradamente sus limitaciones, por cuanto que la falta de una estructura permanente dificulta la coordinación y la toma de decisiones. Por ello resultaría aconsejable dotar a la AEM de una mínima institucionalización, en una doble vía. Por una parte, mediante la creación de «un/a Sr/Sra. Euro-Med», como alta representación designada de común acuerdo por la totalidad de los veintisiete países de la Asociación, con capacidad decisoria para desarrollar la agenda

---

<sup>9</sup> - Se trata de una red euro-mediterránea (página web: [www.euromesco.org](http://www.euromesco.org)), impulsada y financiada por la Comisión Europea, en la que se agrupan institutos y centros tanto públicos como privados de la UE y de los PMNC, que desarrollan sus actividades en el campo de la seguridad y la defensa.

<sup>10</sup> - La importancia de este hecho viene dada por la asistencia de los representantes de Siria y Líbano a un foro multilateral en el que está presente Israel, algo que nunca ha ocurrido ni siquiera en el marco de las negociaciones multilaterales del Proceso de Paz iniciado en 1991. En Valencia, como ya había ocurrido por otra parte en Marsella, ambos países decidieron, en todo caso, no estar representados por sus respectivos ministros de exteriores.

<sup>11</sup> - Sólo están plenamente en vigor los establecidos con Túnez, Israel, Marruecos, Jordania y uno de carácter interino con la Autoridad Palestina. En Nápoles se ha reiterado el compromiso de ratificar los demás antes del próximo 1 de mayo.

<sup>12</sup> - La última ronda de negociaciones ha tenido lugar en Damasco los días 8 y 9 de diciembre de 2003.

acordada en los diferentes encuentros ministeriales. Por otra, constituyendo un secretariado permanente o un esquema similar, bajo la dependencia del Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común y con una presencia equilibrada de los países miembros, capacitado no solamente para realizar un seguimiento efectivo de los temas acordados en los encuentros oficiales, sino también para realizar propuestas o señalar nuevas necesidades en el marco definido por el Plan de Acción de Valencia.

Estas dos medidas no sólo facilitarían mayores avances en la consecución de los objetivos que se plantea la Asociación, sino que contribuirían significativamente a incrementar su visibilidad, uno de sus aspectos menos desarrollados.

Aunque estas necesidades resultan evidentes, no parece que los vientos dominantes en la Asociación soplen en esa dirección. En este campo, Valencia se ha limitado a aceptar como medida más ambiciosa que, a iniciativa de Túnez, se celebren reuniones de altos funcionarios (*Political Directors*) entre los encuentros anuales de los ministros de exteriores; una decisión que, con ser positiva, no puede esperarse que tenga un impacto notable en el desarrollo del diálogo político. De la misma manera tienen que ser calificadas otras recomendaciones recogidas en los comunicados finales de Valencia y Nápoles, como la de reforzar la dimensión parlamentaria de la AEM. No puede negarse que la idea de crear una Asamblea Parlamentaria Euro-Med, siguiendo una propuesta del Parlamento Europeo<sup>13</sup>, puede servir para asentar un proceso que ya desde 1998 implicaba a los parlamentos nacionales de los veintisiete en los Foros Parlamentarios EuroMed<sup>14</sup>. En cualquier caso, no es fácil imaginar de qué modo esta medida, más simbólica que operativa, logrará cristalizar en una voluntad común por impulsar el diálogo y la defensa de los valores recogidos en el Acta de Principios de la Declaración de Barcelona, cuando tanto la representatividad real de la mayoría de los parlamentarios de los PMNC, como el propio funcionamiento de las cámaras en estos países están muy alejados de los niveles que se deben exigir a un poder legislativo independiente. En cualquier caso, su inminente puesta en marcha la convierte, en función de lo acordado en

---

<sup>13</sup> - Recogida, junto a otras propuestas que tratan de ir más allá de lo que el Consejo Europeo parece dispuesto a asumir, en el informe para el Consejo y para el Parlamento Europeo, redactado por el europarlamentario español Pere Esteve como documento de análisis y propuestas, previo a la Conferencia de Valencia (Comité de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos y Política de Seguridad y Defensa Común (PE-309.651 ; TC (A5-0087/2002).

<sup>14</sup> - Hasta ahora se han celebrado cinco Foros Parlamentarios Euro-Med, los tres primeros en Bruselas (con el siguiente calendario: I (27/28-10-1998), II (8/9-2-2001) y III (8-11-2001), el cuarto en Bari (17/18-6-02) y el quinto en Nápoles (2-12-03). Está prevista una sexta, y última, reunión (probablemente en Atenas, para el próximo mes de marzo) en la que debe aprobarse el reglamento de la nueva Asamblea. A estos encuentros podrían añadirse los que han reunido a los presidentes parlamentarios de la AEM en Palma de Mallorca, Alejandría y Atenas; la próxima reunión tendrá lugar en Malta (20/21-2-04).

Nápoles, en un órgano consultivo que contribuye a completar el marco institucional de la Asociación.

No se agota aquí, por otra parte, la agenda de este capítulo. En los ya citados documentos oficiales se pretende transmitir la idea de que se han producido avances sustanciales en áreas que afectan al buen gobierno, a la defensa de los derechos humanos y a la promoción de los valores democráticos. Sin embargo, nada concreto puede mencionarse en esas áreas, mientras que se detecta una preocupante situación que lleva a confirmar que, salvo Chipre y Malta, el resto de los PMNC tienen todavía un gran trabajo por delante en estas materias.

También se percibe la insistencia en la necesidad de hacer más evidentes los principios de co-propiedad y de co-decisión en todas las acciones a desarrollar, evitando la idea de que la AEM aparezca exclusivamente como un producto gestado y controlado por Bruselas. En esa línea se ha destacado, con razón, que el Plan de Acción de Valencia es, después del Programa de Trabajo de Barcelona, el primer documento consensuado entre los veintisiete socios. Pero este hecho, irrefutable, no basta, como tampoco ocurrió tras Barcelona, para acallar las protestas reiteradas de los PMNC que denuncian la imposibilidad de cambiar la mentalidad de la UE desde una óptica de asistencia a otra de asociación entre iguales.

La situación del diálogo político, paralizado en sus elementos esenciales, no debe entenderse como inevitable. La debilidad de las propuestas, todas ellas limitadas a aspectos secundarios del diálogo, y la falta de avances más profundos son achacables no sólo a lo que podrían denominarse condiciones objetivas, ya reseñadas, sino también a la falta de convencimiento de la propia UE para utilizar los recursos de que dispone. Teóricamente, Bruselas dispone de un instrumento (su potencial económico) y un principio (la condicionalidad política o cláusula democrática) para provocar mejoras en este campo. Una vez más, lo que queda por demostrar es hasta dónde alcanza la voluntad política de los Quince para actuar realmente en la dirección adecuada. En realidad, Bruselas parece rehén de sus propios planteamientos, inicialmente favorables al desarrollo político de estas sociedades pero, al mismo tiempo, temerosa de que la activación de nuevos actores y la adopción de nuevas reglas, acordes con los principios que definen a la propia UE, se vuelvan en su contra. Así se explica que ante la dualidad que plantea el desarrollo, como factor que impulsa simultáneamente la estabilidad (a largo plazo) y la inestabilidad (a corto plazo), la UE prefiera adoptar un perfil bajo que no cuestione las reglas de juego que definen actualmente la situación regional.

Dicho de otro modo, la UE sigue entendiendo que el mantenimiento del *statu quo* actual- caracterizado por la presencia en los PMNC de regímenes sometidos a

un alto grado de deslegitimación, como consecuencia de su fracaso político y económico- es la vía más adecuada para la defensa de sus propios intereses, en la medida en que esos dirigentes no pretenden cuestionar la preeminencia de Bruselas y son los primeros interesados en evitar cualquier inestabilidad interior, percibida por ellos como un ataque a sus privilegios que pretende desplazarlos del poder, tanto económico como político. En consecuencia, este concepto de estabilidad se convierte en un fin en sí mismo, marginando cualquier consideración sobre el verdadero desarrollo político y económico de estas sociedades. En ese sentido, la potencialidad desestabilizadora del desarrollo a corto plazo, que se dispararía al despertar nuevas dinámicas y actores como producto de algunos de los programas que se integran en la AEM, lleva a Bruselas a refrenar sus pretensiones, formalmente favorables a estos fenómenos, en aras de la pacificación impuesta, en muchos casos, por la fuerza. La UE parece no entender que la verdadera estabilidad sólo puede asegurarse a partir del compromiso de estas sociedades por la defensa de unos modelos económicos y políticos que no generen, como ahora ocurre, la exclusión de la mayoría de la población.

Con la vista puesta en un futuro regional de paz y desarrollo, es necesario entender que será prácticamente imposible evitar la ocurrencia de episodios desestabilizadores en el tránsito de las actuales sociedades cerradas a otras abiertas, que serán las únicas que puedan realmente garantizar una salida esperanzada. La insistencia no puede estar, por tanto, en eliminar esa posibilidad, abortando el despertar de nuevos actores a costa de mantener a otros de los que ya nada se espera, sino en tratar de conocer mejor las dinámicas en juego, acompañar y apoyar a quienes más decididamente apuesten por las reformas, tanto sociopolíticas como económicas, que estos países necesitan y construir un entramado de intereses recíprocos que haga indeseable el conflicto.

En el proceso que podría hacer posibles esas sociedades abiertas, desde la realidad de unas sociedades cerradas como las que caracterizan al conjunto de los PMNC, resulta relevante el papel que puede jugar la UE. Bruselas tiene la posibilidad de utilizar la condicionalidad política para promover realmente los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos y el buen gobierno. Tiene para ello la legitimidad que le otorga su propio modelo, a pesar de todas las imperfecciones que se puedan señalar, el compromiso acordado con todos los PMNC, recogido tanto en la Declaración Final de Barcelona como en los Acuerdos de Asociación que se han ido firmando hasta ahora, y su capacidad económico-financiera, con la que estimular o sancionar determinadas conductas. Sin embargo, para estar a la altura de sus propios planteamientos en esta materia necesitaría, al

menos: a) incrementar significativamente la financiación de sus programas<sup>15</sup>; b) abrir esos programas a otros sectores y temas que hasta ahora han estado sometidos a una evidente autocensura, por considerar que podían herir la susceptibilidad de los gobiernos de la zona y; c) dar a conocer pública e inequívocamente cuáles son los criterios a aplicar en el terreno de la condicionalidad política, evitando cualquier sospecha de la existencia de una doble vara de medida.

Un ejemplo palpable de la falta de voluntad comunitaria por avanzar en este terreno lo ofrece la reacción ante el comportamiento del actual gobierno israelí con la población palestina. Mientras que se suceden los abusos y las violaciones de los derechos humanos - en contraposición a lo recogido en el Acuerdo UE-Israel de 1995, por el que ambas partes se comprometen a su defensa y promoción - los responsables comunitarios se niegan a hacer uso de las cláusulas que le permitirían denunciar el Acuerdo, limitándose tímidamente a discutir (pero sin llegar a aprobarlo) si cabría penalizar las exportaciones de bienes israelíes producidos en los asentamientos (en cualquier caso ilegales, puesto que se trata de una medida que prejuzga la solución del contencioso, tal como ha sido reiteradamente denunciado por la ONU) o si sería conveniente convocar inmediatamente el Consejo Mixto encargado del seguimiento del acuerdo. Dada la situación de los Territorios no parece suficiente que la UE únicamente se haya atrevido a enviar (el 8 de enero de 2002), sin reclamar explícitamente su reparación, la lista de la valoración de los daños causados por las fuerzas de seguridad israelíes en infraestructuras palestinas construidas con financiación comunitaria. El argumento utilizado por los Quince, según el cual cualquiera de esas opciones sería una medida prematura, no sólo contribuye al desprestigio de la propia UE sino que, a los ojos del gobierno israelí, incrementa su convencimiento de que ha logrado neutralizarla.

En definitiva, se percibe no solamente una falta de voluntad de Bruselas para defender sus propios postulados, sino también un temor a desatar procesos y fuerzas que puedan incrementar a corto plazo la, por otro lado, innegable inestabilidad de la región. Mientras se mantenga en esta postura no sólo estará dilapidando gran parte de su capital como actor exterior con capacidad para influir en los acontecimientos de la zona, sino que estará, además, reforzando las posibilidades de que la explosión tenga un efecto todavía más desestabilizador.

---

<sup>15</sup> - En la Iniciativa Europea para Democracia y Derechos Humanos (2002-04)- programa de la Comisión Europea publicado el 21-1-02 que, en el ámbito euro-mediterráneo, sustituye al Programa MEDA-Democracia-, se contemplan la financiación de proyectos en Argelia (2,5 millones de euros), Israel y los Territorios Palestinos (2,5), Turquía (2) y Túnez (1). Se trata de cantidades apenas testimoniales cuando se comparan con las tareas pendientes.

Frente a esta parálisis generalizada, ante la que los responsables comunitarios no parecen encontrar alternativas, cabe plantear la posibilidad de poner en marcha un mecanismo de permita aplicar de manera efectiva la cláusula democrática. Se trata de establecer un proceso que permita graduar la respuesta, sin que, como ocurre en la actualidad, la denuncia de los acuerdos parezca la primera y única medida que se pueda tomar. De esta manera, la simple puesta en marcha del proceso - que puede arrancar con la convocatoria de una instancia comunitaria deliberativa, para dar paso a la llamada a consultas de los representantes del país afectado y al anuncio, si llega a ser necesario, de posteriores decisiones de sanción, asimismo graduadas en su impacto - serviría para aumentar las opciones negociadoras y de presión de la UE sobre el posible infractor. En las circunstancias actuales, sin este mecanismo y ante la evidencia de las disparidades internas, la UE no consigue en ningún caso transmitir que se encuentra realmente comprometida con la defensa de los principios democráticos, más allá de declaraciones formales que no implican ningún compromiso verdadero.

## *II.2 - La Carta de Paz y Estabilidad en el Mediterráneo y el conflicto árabe-israelí*

Como es bien sabido, la existencia del conflicto árabe-israelí - que atraviesa actualmente uno de sus más críticos momentos, por mucho que la publicación de la "Hoja de Ruta" impulsada por el Cuarteto (ONU, UE, EEUU y Rusia) pueda hacer pensar lo contrario - constituye una rémora innegable para hacer avanzar el capítulo del diálogo político en el marco de la Asociación. En realidad, ya desde su puesta en marcha - incluso bajo su formulación inicial de la ya mencionada CSCM - sus promotores entendían que sus posibilidades de éxito dependían directamente de la resolución del más antiguo conflicto de la región. Sin embargo, la Asociación nunca se ha planteado como un foro de negociación para resolver los diferentes conflictos que asolan a la zona. Dejando el presente a otros actores, encargados de cerrar los conflictos actuales en sus propios marcos de negociación específicos, su objetivo, en este terreno, se ha proyectado hacia el futuro, tratando de sentar las bases para acordar un conjunto de medidas que eviten la aparición de otros nuevos.

En su acertada ambición ha estado, hasta ahora, su propia condena, puesto que la permanencia de los viejos enfrentamientos ha impedido que se haya podido concretar un planteamiento que otorgara el protagonismo a las medidas preventivas. En concreto, la Carta de Paz y Estabilidad para el Mediterráneo se ha convertido, ya desde Malta (1997), en el objetivo prioritario de la cooperación en materia de seguridad. Tras la adopción de un Acta de Principios - recogida en la Declaración Final de Barcelona y que, aunque carece de fuerza jurídica vinculante, tiene una

evidente simbología política - se ha intentado avanzar un paso más en la superación de la desconfianza mutua. En el Acta se recogió una serie de principios que favorecen la estabilidad interna en cada uno de los países firmantes - centrados en la defensa y promoción de los derechos y libertades fundamentales de la persona - y la estabilidad regional - en un intento por asentar comportamientos que primen el diálogo en lugar de la confrontación. Se trata de principios ya recogidos en otros textos internacionales rubricados por la totalidad de los veintisiete miembros de la AEM; sin embargo, no por esto deja de resultar importante la confirmación del compromiso que todos ellos renovaron en Barcelona.

Sobre esa base de partida, se esperaba que el siguiente paso permitiera fijar los principios operativos que deberían servir para la creación de un sistema de medidas generadoras de confianza y seguridad (*partnership building measures*, en el lenguaje de la AEM). A pesar de los problemas derivados de una percepción tan diversa sobre estas materias, como la que cabe esperar de unos países no sólo distintos sino incluso enfrentados directamente, existe un borrador consensuado en sus aspectos básicos, ya preparado para la reunión ministerial de Malta (1997). Sin embargo, los avances técnicos han chocado reiteradamente con unas dificultades políticas que, de momento, se antojan insuperables. El principal problema sigue siendo, como nunca ha dejado de serlo, el conflicto de Oriente Próximo, de tal forma que, si se asume que la AEM sólo podrá desarrollarse en la medida en que se logren avances simultáneos en los tres “cestos”, es aquí donde deberían concentrarse los principales esfuerzos.

En la práctica, el clima de conflictividad regional y las reticencias acumuladas entre los países de las dos orillas han imposibilitado la adopción de un lenguaje común; basta recordar que ni siquiera existe un concepto de seguridad asumido por los veintisiete. Un caso especial en este campo es el del fenómeno terrorista, dado que ni antes, ni después, de los terribles acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, se ha logrado una definición consensuada sobre su significado que permita, a partir de ahí, articular mecanismos de cooperación efectivos contra la amenaza global que representa ese fenómeno. Las posiciones actuales están muy enfrentadas dado que, volviendo al conflicto árabe-israelí, lo que para unos son terroristas, para otros son luchadores por la libertad que se enfrentan a un terrorismo de Estado, término negado, a su vez, por los primeros. En estas condiciones los Quince no han logrado acercar posiciones y de ahí que, una vez tras otra, se especifique en los comunicados finales de las sucesivas cumbres que se mantiene el objetivo de llegar a la aprobación de la Carta cuando las condiciones políticas lo permitan. Sorprendentemente el comunicado final de la Conferencia de Nápoles no

hace ni siquiera una mención formal a la Carta y a la conveniencia de su firma, reflejando no solamente su convencimiento de la imposibilidad de lograr una firma inmediata sino, tal vez, el anuncio de un futuro abandono de esta iniciativa.

Nada indica que el esfuerzo adicional necesario para desbloquear la crisis árabe-israelí vaya a ser asumido por los Quince en el futuro inmediato. Tras la campaña militar liderada por Washington contra Iraq, cabe esperar un renovado interés por explotar el aparente éxito logrado sobre Sadam Husein, tratando de impulsar una iniciativa diplomática (la "Hoja de Ruta") que permita a los dirigentes israelíes consolidar su dominio de la zona a costa de los intereses palestinos. Estados Unidos ya está ejerciendo una presión evidente sobre Siria y sobre las mismas autoridades palestinas para lograr una remodelación de la región que facilite sus propios intereses y los de su principal aliado en la zona. En estas circunstancias, la UE debería ejercer una labor de compensación que evitara el cierre en falso de un conflicto que sólo puede superarse con la renuncia a la violencia por las dos partes y el abandono de sus posiciones maximalistas. Sin embargo, Bruselas parece admitir su papel secundario en la resolución del problema, atenazada entre el rechazo tradicional que le expresan los gobiernos israelíes por su supuesta parcialidad pro-palestina (remontándose para ello a la Declaración de Venecia de 1980, por la que la UE reconocía el derecho a la autodeterminación del pueblo palestino y a la OLP como su legítimo representante), su incapacidad como actor político a nivel mundial y su acatamiento del protagonismo estadounidense en la región. Mientras tanto, la UE se limita a actuar como el primer donante de ayuda económica a los Territorios Palestinos, a atender, con el inestimable esfuerzo de su enviado especial, los temas secundarios de la agenda y a mostrar su preocupación por la evolución de los acontecimientos.

En ningún caso se pretende minusvalorar la importancia de la contribución financiera comunitaria, sin la cual la situación de los tres millones de palestinos que habitan en los Territorios sería probablemente insostenible, si se tiene en cuenta que la estrategia de ahogo sistemático y de castigo colectivo que practica Israel recorta, hasta su mínima expresión, los fondos con los que puede contar la Autoridad Palestina (AP) para atender a las necesidades básicas de la población. Pero en cualquier caso, es necesario hacer constar que la manera en la que, hasta ahora, Bruselas ha llevado a cabo este esfuerzo no ha servido ni para mejorar los niveles de bienestar de los palestinos, ni para modificar unos comportamientos de las diferentes instancias de la AP escasamente acordes con los normales criterios de transparencia y buena gestión, ni para adquirir un mayor peso político, como un

intermediario al menos tan objetivo y honesto como pueda serlo Washington, en la búsqueda de soluciones para el conflicto.

Si se confirma esta previsión de una UE arrinconada, como resultado combinado de sus propias limitaciones y de las que actores como EEUU e Israel le imponen desde fuera, sólo cabe constatar aquí que el desarrollo completo de la AEM queda a expensas de una variable que no depende en ningún caso de sus capacidades actuales. Sin embargo, esta certeza no sirve, como en algunos casos trata de argumentarse, para explicar por sí sola que la Asociación no haya logrado resultados más notables en el camino recorrido hasta aquí. Es evidente que la AEM no podrá desarrollar al completo sus potencialidades en tanto que se mantenga enquistado el problema que afecta a la totalidad de Oriente Próximo, pero no lo es menos que Bruselas tiene un notable margen de maniobra para aplicar medidas contempladas en el planteamiento inicial de la Asociación, que tendrían por sí mismas un impacto positivo en la situación de la región.

Volviendo a la Carta, resulta esencial romper la dinámica de confrontación y desconfianza que caracteriza a la región en una triple vertiente que afecta tanto a las relaciones UE-PMNC, como a la que se registra entre árabes e israelíes y, no menos importante, a la que define las relaciones entre los propios países árabo-musulmanes. De ahí que la aprobación de la Carta sea una necesidad imperiosa.

Sin embargo, tratando de mirar más allá del corto plazo, es preciso recordar que, aun en el caso improbable de que un hipotético desbloqueo de la crisis árabe-israelí permitiera que la Carta pudiera ser firmada próximamente, éste no sería más que el primer paso en el proceso de hacer del Mediterráneo un espacio de paz y seguridad. Esto es así no solamente porque existen otros focos de preocupación regional con su propia dinámica (Chipre, Sahara Occidental, proliferación de armas de destrucción masiva, narcotráfico, crimen organizado, terrorismo internacional...), sino porque el cambio de un clima de confrontación a otro en el que impere la confianza mutua necesita un aprendizaje común en materias que, actualmente, están muy alejadas de las mentes de estos pueblos.

Para que desde la situación actual se pueda llegar a otra en la que el control de armas y el desarme, en primera instancia, e incluso la planificación conjunta de la seguridad y la defensa para hacer frente a amenazas y riesgos comunes, en una etapa posterior, sean partes sustanciales de la agenda de seguridad mediterránea, es preciso recorrer un camino tan complejo como, por otra parte, necesario. La carga utópica que conlleva este proceso no puede servir más que como acicate para redoblar los esfuerzos que permitan reducir el potencial desestabilizador que hoy en día caracteriza a la zona.

### *II.3 – La seguridad global y compartida*

Desde una perspectiva conceptual y operativa, la seguridad del Mediterráneo sólo puede garantizarse si, como mínimo, la totalidad de los países ribereños están comprometidos en un mismo proyecto. No es posible compartimentar la seguridad regional, pensando que fuera posible articular medidas puntuales para, por ejemplo, el Magreb, sin tomar en consideración lo que ocurre en Oriente Próximo. Como ya se ha destacado anteriormente, la capacidad de perturbación del conflicto árabe-israelí es suficientemente poderosa como para que cualquier intento de obviarlo conduzca inevitablemente al fracaso.

En ese esfuerzo global no parece factible construir un escenario de estabilidad mediterránea si se dejan al margen países como Libia, dada su situación geográfica central y sus más de 2.000km. de costa. Incluso otros países, como Mauritania - que forma parte desde 1989, al igual que Marruecos, Túnez, Argelia y Libia, de la Unión del Magreb Árabe - deben ser tenidos en cuenta para construir ese marco de seguridad euro-mediterránea.

Al igual que ocurre en otras áreas, se percibe en este tema una disparidad evidente entre lo que Bruselas declara y lo que finalmente realiza. Mientras que mantiene su pretensión de fomentar la integración regional, como una de las vías fundamentales para incrementar los intereses recíprocos y las relaciones entre los PMNC, preocupantemente bajas, sigue presentando tres niveles distintos de relaciones con el conjunto de los cinco países magrebíes: a través de la AEM con Marruecos, Túnez y Argelia; en el marco del Acuerdo de Cotonú, con Mauritania<sup>16</sup>, y sin relaciones oficiales con Libia (aunque desde abril de 1999, con ocasión de la Conferencia de Stuttgart, este país ya figura al menos como observador en la AEM).

Esta situación resulta, a todas luces, contraproducente para los objetivos generales de la iniciativa de Bruselas. Aunque, como se manifiesta en ocasiones, es muy difícil encontrar un enfoque común a problemas tan distintos como los del Magreb, que podrían identificarse preferentemente como de falta de desarrollo, y los Oriente Próximo, donde los problemas de seguridad están aún por encima de los de desarrollo, es imprescindible redoblar el esfuerzo para diseñar una política de seguridad auténticamente mediterránea. La defensa de los intereses de la UE en la región exige un tratamiento equilibrado entre estos dos grupos subregionales tanto para hacer frente a riesgos que no conocen fronteras, como para integrar en la

---

<sup>16</sup> - Los representantes de Mauritania asistieron a la Conferencia inaugural de Barcelona, de tal forma que el país figura, desde entonces, como observador de la AEM, pero no se ha logrado avanzar hacia una plena integración (el gobierno mauritano prefiere mantenerse en la situación actual, que le reporta, en principio, mayores ventajas, sobre todo comerciales).

dinámica comunitaria a una periferia Sur, sin la cual el proyecto europeo quedaría incompleto.

#### *II.4 – Lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y la inmigración irregular*

Aunque formalmente no están incluidas en este capítulo, sino en el tercero, ya desde el lanzamiento de la AEM estas cuestiones han quedado asociadas, a efectos prácticos, a las de carácter político y de seguridad. La fuerza de los hechos, sobre todo tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra Nueva York y Washington, han otorgado un protagonismo renovado a temas como la lucha contra el terrorismo internacional y el crimen organizado, así como la persecución contra el narcotráfico y contra quienes trafican con personas (inmigración irregular).

Desde Barcelona, la inclusión de estos temas en el capítulo tercero, dedicado al diálogo social, cultural y humano, ha provocado gran número de críticas, principalmente por parte de los actores de la sociedad civil que, coherentemente, resaltaban el efecto negativo de esta decisión, todavía hoy no explicada suficientemente. En la práctica, tal como se ha venido constatando desde entonces, todos ellos han sido incorporados al “cesto” primero, tal vez como una forma de aparentar un nivel de actividad y de resultados que, de otra manera, sería imposible de mostrar a tenor del bloqueo ya mencionado en relación con la Carta de Paz y Estabilidad. Ésa es la razón por la que se ha optado por analizar estos temas en el marco de este apartado.

En lo que se refiere al terrorismo, se constata una insistencia de los países árabes en que si se quiere abordar conjuntamente el problema del terrorismo internacional, en el marco de la estrategia de lucha global que está imponiendo Washington, es necesario incluir el terrorismo de Estado, del que directamente acusan a Israel. Esta pretensión, así como la de establecer una distinción entre “terroristas” y “luchadores por la libertad” (en clara referencia a los grupos que se oponen por la fuerza a la ocupación israelí de los Territorios Palestinos), no tienen ninguna posibilidad de prosperar. En el contexto internacional que se vislumbra tras la guerra contra Iraq resulta fácil imaginar que se mantendrá la parálisis en esta materia, tanto a nivel internacional como en el ámbito euro-mediterráneo. Ése es, sin duda, el sentimiento de la propia Comisión que únicamente apunta como objetivo en este apartado lograr una adhesión específica de los veintisiete países de la AEM a la Resolución 1.373 de la ONU, aprobada el 28 de septiembre de 2001 como respuesta a los atentados del 11-S.

Esto no ha impedido, en todo caso, que anteriormente se hayan producido ciertos avances en la adopción de medidas conjuntas contra el terrorismo y el crimen

organizado, como consecuencia de una convergencia coyuntural de intereses esencialmente equivocada. Por una parte, el islamismo reformista o radical, confundido interesadamente con el terrorismo de raíz islámica, se ha ido convirtiendo en uno de los más atractivos blancos de los planes de seguridad y defensa tanto comunitarios como de la propia OTAN. Con excesiva simplicidad se tiende a interpretar que su antioccidentalismo se convierte directamente en una amenaza, sin detenerse en analizar las razones de ese sentimiento, que va más allá de las cuentas pendientes como derivación de la experiencia colonial, para centrarse más claramente en el hecho de que el apoyo permanente que Occidente (tanto Estados Unidos como la UE) presta a unos regímenes que estos grupos islamistas consideran como corruptos e ineficientes, explica mucho mejor esa reacción.

Por otra parte, los regímenes árabes de la zona, perciben que esos grupos islamistas - sobre los que no se detienen a considerar si son reformistas o radicales, sino que directamente califican de violentos y terroristas - constituyen hoy en día la más seria amenaza a su poder. Ese carácter de amenaza es, sin duda, totalmente acertado no sólo como consecuencia de su labor de crítica y denuncia sobre los abusos que cometen y sobre el fracaso de su gestión, tanto en el campo político como en el socioeconómico, sino también por llevar a cabo, con resultados nada desdeñables, una labor de sustitución del Estado en tareas que este último no realiza adecuadamente (vivienda, trabajo, educación, sanidad). Los gobiernos de la región saben que, en realidad, éstos son los actores políticos más activos en la promoción de esquemas alternativos a los desiguales modelos existentes y que, además, cuentan con un respaldo social nada desdeñable, en función de la instrumentalización que realizan del islam, seña de identidad esencial de la inmensa mayoría de la población.

A partir de esa percepción, se ha ido produciendo una convergencia de intereses entre la UE y los gobiernos de los PMNC para reducir o eliminar la actividad de quienes, ambos interlocutores, perciben como contrarios a sus intereses. Ésta es una aproximación contraproducente, que no percibe que estos grupos islamistas constituyen actualmente alternativas políticas sólidas, con un apoyo social muy significativo en la práctica totalidad de los países árabes de la zona, lo que los convierte, por tanto, en actores políticos con los que es necesario contar para superar los fracasados modelos políticos y económicos que han llevado a la región a esta situación y que, por último, los intentos por lograr su erradicación no sólo están condenados al fracaso sino que, además, provocarían un incremento adicional del nivel de inestabilidad.

No se trata de descartar la necesidad de la cooperación entre los gobiernos de ambas orillas en estos temas, sino de: a) evitar la confusión interesada que hace ver a los grupos islamistas reformistas como un enemigo a batir por la fuerza y b) evitar verse arrastrados a una estrategia de erradicación, llevada a cabo por gobiernos poco respetuosos con los principios básicos del ser humano. Avanzar en el camino de la cooperación en este terreno debería exigir, previamente, la concreción de un marco de compromiso solidario con los principios democráticos y el respeto pleno de los derechos del hombre. Dado que, como se señalaba anteriormente, la propia UE detecta imperfecciones y anormalidades en la práctica totalidad de los PMNC, habría que ser especialmente cautelosos para evitar convertirse en meros legitimadores de unas prácticas gubernamentales impropias.

En lo que hace referencia al tratamiento de las corrientes migratorias, se parte de la creciente preocupación que genera entre los Quince la creciente presión migratoria de una población sin salida viable en sus países de origen. Hasta ahora, este proceso tiende a contemplarse preferentemente bajo una óptica claramente restrictiva, percibido no como un fenómeno sino como un problema. Lo que Bruselas pretende es que los gobiernos de los PMNC se conviertan en la principal barrera para controlar a su propia población emigrante, o la que entre en sus territorios desde el Sur. En esa línea, como se verá posteriormente, la UE ha logrado, con la adopción del programa financiero MEDA, poner fin al “cheque ininterrumpido”<sup>17</sup>, de tal manera que, libre de las ataduras que le imponía el modelo de los Protocolos Financieros, puede ahora premiar o castigar a un país determinado en función de su grado de colaboración en la dirección marcada desde Bruselas (la aceptación por parte de estos gobiernos de todos aquellos inmigrantes que hayan entrado irregularmente en territorio comunitario es, actualmente, un objetivo por el que Bruselas parece dispuesto a apostar utilizando precisamente la promesa de recompensas económicas).

Si ya hasta ahora no se habían planteado en ningún momento fórmulas de regulación consensuada de flujos, ni mucho menos de llegar en algún futuro indeterminado a un régimen de libre movimiento de personas en el entorno euro-mediterráneo, menos cabe imaginarlo en las circunstancias actuales, cuando las repercusiones del 11-S están reforzando la idea de que todo extranjero pasa a ser sospechoso por definición. Lo que cabe esperar en este terreno es un aumento de la presión sobre los PMNC para que acepten la adopción de regímenes de control

---

<sup>17</sup> - Expresión utilizada por el entonces comisario europeo encargado de estos temas, Manuel Marín, para transmitir la idea de que, al contrario de lo que ocurría en la PGM y en la PMR, con la AEM

todavía más exhaustivos - a cambio de asistencia técnica, provisión de equipamiento moderno, formación del personal adecuado para desarrollar tareas policiales en estas áreas, ayuda financiera - orientados a convertirlos en los responsables de reprimir tanto esa pulsión migratoria, como la actividad de los grupos terroristas o violentos, independientemente de que los objetivos de éstos sean realmente una amenaza a la seguridad regional, o solamente una vía de lucha política contra sus propios gobiernos. Mientras tanto, destacan, por su timidez, las medidas comunitarias de apoyo a las reformas sociopolíticas o económicas, con la creación de empleo como elemento más destacable, como método más eficaz, aunque tal vez menos espectacular, de convertir al Mediterráneo en ese pretendido espacio de paz y prosperidad compartida.

Los Quince tratan de hacer que estos temas sean percibidos por todos como retos comunes, cuando en muchos casos son más bien preocupaciones propias ante unas dinámicas que escapan a su control, pero que no necesariamente son percibidas por los PMNC de la misma manera. Es inevitable interpretar que, más allá del interés coyuntural que puedan tener los gobiernos de los PMNC por encontrar el apoyo de Bruselas en la lucha contra los adversarios islamistas a los que cada uno de ellos se enfrenta, éstas son en realidad, sobre todo en lo que respecta a los movimientos migratorios, prioridades genuinamente comunitarias. En términos teóricos podría llegar a darse por aceptable esta percepción de retos comunes si, cuando se habla de soluciones, se pusiera el énfasis en la necesaria cooperación para una gestión transparente de los flujos, un diálogo social para evitar las discriminaciones que sufren los originarios de estos países residentes en territorio comunitario, una política dirigida a asegurar su plena integración y una decidida apuesta por parte de Bruselas para cerrar las enormes brechas de desigualdad que existen entre las dos orillas.

Por el contrario, lo que se percibe en las propuestas comunitarias, que no hacen más que reflejar esquemas anteriores, es un planteamiento básicamente policial, ya no sólo para evitar la entrada de inmigrantes en la UE sino, además, para comprometer a las fuerzas de seguridad de estos países en la represión tanto de sus emigrantes como de los que reciban de otras áreas (África Subsahariana). Es ahí dónde se pretende plasmar esa asistencia técnica y financiera para perfeccionar

los instrumentos de control en manos de los PMNC, como si ésta fuese la forma más eficaz para tratar un fenómeno tan complejo como el migratorio<sup>18</sup>.

Más allá de las dificultades para aprobar un programa de cooperación en materia de movimientos migratorios, como el apuntado en el Plan de Acción, quedaría por ver cómo podría hacerse operativo. El problema, es preciso reiterarlo una vez más, no es tanto que sea necesaria la lucha contra las mafias que trafican con personas, sino que esa visión policial inunde la totalidad del debate sobre la manera de gestionar el fenómeno migratorio. Aunque finalmente se pusiera en marcha un plan de esa naturaleza, es necesario resaltar - en función tanto de las declaraciones reiteradas por los dirigentes comunitarios como, sobre todo, por sus políticas nacionales actuales - la inconveniencia de un programa con esa orientación, siempre que no vaya acompañado, y hasta ahora no hay señales de ello, de medidas de cooperación socioeconómica que permitan desactivar los mecanismos que empujan a un creciente número de ciudadanos de estos países hacia la UE.

A partir de estas consideraciones, no cabe imaginar que la recomendación formulada en el Plan de Acción de Valencia sobre la puesta en marcha de un programa regional de cooperación en el campo de la justicia, el combate contra el narcotráfico, contra el crimen organizado y contra el terrorismo, junto al ya mencionado sobre la cooperación en el tratamiento de temas ligados a la integración social de los inmigrantes en territorio comunitario, el fenómeno migratorio y la gestión de los flujos, vaya a significar un cambio de orientación. Por el contrario, y en lo que respecta a los temas migratorios, todo apunta a un mayor protagonismo de los ministros de Interior y de las fuerzas de seguridad del Estado, e incluso a la amenaza de retirar la ayuda a los países cuyos gobiernos no colaboren eficazmente en la represión de sus flujos migratorios. No es éste el tipo de condicionalidad que debe promoverse, ni es ésta la vía más adecuada para reducir la presión migratoria.

Mientras cuestiones de esta índole siguen pendientes de un enfoque más decidido, el Plan de Acción, que se ha querido presentar como un documento eminentemente operativo, se entretiene en reiterar declaraciones de voluntad ya recogidas en declaraciones oficiales anteriores o en esquivar las asignaturas pendientes de mayor calado. Así ocurre con exhortaciones voluntaristas a reforzar el diálogo en temas políticos y de seguridad, incluyendo temas ligados a la Política Europea de Seguridad y Defensa, a avanzar en el terreno de la prevención de

---

<sup>18</sup> - El Consejo Europeo de Sevilla (21/23 de junio de 2002) no ha hecho más que profundizar en esa misma dirección, al acordar la creación de patrullas conjuntas (abiertas a la participación de fuerzas de seguridad de los propios PMNC) que traten de impermeabilizar las fronteras comunitarias.

conflictos y la gestión de crisis, a mantener informados a los PMNC de los avances en el proceso de ampliación de la UE y de las implicaciones que puedan derivarse para estos países, o a la necesidad de estructurar el diálogo sobre la defensa de los derechos humanos y la promoción de los valores democráticos. Lo mismo puede afirmarse en lo que afecta a la intención de llegar a formulaciones comunes sobre el concepto de terrorismo (apoyando la labor desarrollada por el Grupo *ad hoc* sobre terrorismo) o sobre la conveniencia de reactivar los registros bi- y multilaterales de los tratados, convenios y acuerdos internacionales firmados por los veintisiete países de la Asociación. En definitiva, y sin que Nápoles haya supuesto ningún cambio a reseñar en esta línea, se transmite tanto la realidad del retraso registrado en muchos apartados de este capítulo, al igual que como se verá posteriormente ocurre en los otros dos, como la debilidad de unas recomendaciones que no van acompañadas de mecanismos para lograr su aplicación.

### III – Capítulo de cooperación económica y financiera

Uno de los errores más frecuentes, fomentado desde Bruselas y desde la generalidad de los medios de comunicación, es considerar que este “cesto” de cooperación constituye, por sí solo, el único contenido de la AEM. El error llega al extremo de estimar que el objetivo expresado en Barcelona, en 1995, se reduce a la puesta en marcha de una zona de libre comercio (ZLC) en el horizonte de 2010.

Esa apreciación es el reflejo, en cualquier caso, de percepciones no siempre erróneas. Por una parte, cualquier análisis histórico de las relaciones entre ambas orillas da a entender que los temas económicos, o más exactamente comerciales, han sido los que han atraído desde siempre una mayor atención, tanto de los responsables gubernamentales como de los medios de comunicación, en contradicción con la preeminencia de los intereses geoeconómicos de Bruselas en relación con la zona. Por otra, los Acuerdos de Asociación firmados, al igual que ocurría con los establecidos durante la vigencia de la PGM y de la PMR, presentan un nivel de detalle en estos temas incomparablemente mayor del que se dedica a los asuntos políticos o sociales. Además, el hecho de que la UE sea reconocida, fundamentalmente, como un actor económico acaba en última instancia por restar importancia a sus propuestas en otros terrenos.

En un intento por modificar la senda ensayada ya en la PGM y en la PMR, el Proceso de Barcelona pretende poner en marcha un esquema de relaciones basado en el concepto del codesarrollo. Esto implica dar por superado un enfoque caracterizado por la aproximación asistencial - en el que la UE diseñaba programas, identificaba proyectos y apoyaba financieramente su realización - para dar paso a otro que permita una relación entre iguales. Sobre la base de un diagnóstico común sobre los problemas existentes, se trataría, en teoría, de poner en marcha una estrategia también compartida para hacerles frente. En la práctica, sin embargo, la evidente desigualdad tanto en términos de capacidades como, en muchas ocasiones, de voluntades se ha traducido en la permanencia de un *modus operandi* que sigue instalado en la visión tradicional de la ayuda al desarrollo. Este comportamiento sigue provocando las críticas frecuentes de los PMNC, que entienden que sus propuestas sobre las líneas de actuación a las que deberían darse prioridad son sistemáticamente desplazadas por las que emanan de los propios órganos comunitarios, y que Bruselas disfruta ahora, en el marco de la AEM, de una mayor autonomía en el uso de los fondos financieros de la que antes tenía en el marco de los Protocolos Financieros.

### *III.1 – La implantación de una zona de libre comercio*

Para evitar que las distorsiones mencionadas anteriormente provoquen una mayor confusión, derivada del uso impropio de términos ya instalados en el tratamiento de los temas euro-mediterráneos, conviene desmontar desde el principio el que, como se ha dicho, se percibe erróneamente como el objetivo central de la AEM: Bruselas no tiene intención, en un futuro previsible, de establecer una zona de libre comercio en el espacio euro-mediterráneo.

Un somero análisis de la oferta de Bruselas en el terreno comercial muestra claramente que:

- Ya en la negociación de los primeros acuerdos, incluso antes de que arrancara la PGM, algunos países mediterráneos planteaban como objetivo el establecimiento futuro de una ZLC. Sin embargo, nada indica que la UE haya asumido esa posibilidad en estos últimos treinta años.
- El esquema impuesto por Bruselas en sus intercambios comerciales con la zona no ha variado sustancialmente, como ya se ha descrito anteriormente, desde la firma de los primeros acuerdos comerciales en la década de los años sesenta. Desde entonces la UE ha simultaneado una defensa formal de los innumerables beneficios que el libre comercio reportaría a las economías de estos países, con un esfuerzo permanente por evitar su implantación plena.
- Su apuesta por el desarrollo económico de los PMNC se ha limitado hasta ahora a otorgarles la posibilidad de que sus productos industriales puedan entrar sin barreras en los mercados comunitarios. Como ha podido verificarse, esta medida nunca ha sido suficiente para producir los positivos resultados teóricamente pretendidos (aumento del nivel de empleo, creación de una clase media como grupo social mayoritario, consolidación de un proceso de desarrollo que sirva de motor para el conjunto de la economía, integración de los PMNC en los mercados internacionales...).
- Como balance histórico puede concluirse que la oferta de Bruselas no ha logrado modificar un modelo económico basado, en términos generales, en la subcontratación, dependiente de empresas radicadas normalmente en territorio comunitario, y con muchos problemas para ganarse el favor de los consumidores comunitarios en un terreno en el que sus productos difícilmente pueden competir con los de los propios productores de la UE. Además, cuando, como ha ocurrido en el sector textil, finalmente estos productos han logrado atraer las preferencias de los consumidores

comunitarios, inmediatamente se ponían en marcha los reflejos proteccionistas de Bruselas, olvidando los supuestos beneficios de la ZLC. La aplicación del “Acuerdo Multifibras”, que a pesar de todos los compromisos adquiridos no estará totalmente eliminado hasta el 1 de enero de 2005, no creó ningún problema de conciencia a los responsables comunitarios cuando obligaron a sus vecinos del Sur, entre otros, a autolimitar su capacidad productora y exportadora a los mercados comunitarios.

- En el terreno agrícola, que es en el sector en el que realmente muchos de estos países han disfrutado de una ventaja comparativa apreciable, el tratamiento ha sido completamente distinto. Si realmente Bruselas hubiera querido estar a la altura de sus planteamientos oficiales, es en este capítulo en el que tendría que haber decidido aplicar su optimista visión del libre cambio, puesto que es aquí donde se podría haber logrado ese conjunto de efectos multiplicadores ya mencionado. Sin embargo, los postulados de la Política Agrícola Comunitaria (PAC) siempre han logrado imponerse a cualquier otra consideración, ahogando la posibilidad de fomentar sinceramente el desarrollo económico de los PMNC. Tanto en los limitados acuerdos comerciales iniciales como en la PGM, en la PMR y en la AEM los responsables comunitarios realizan un completo ejercicio de amnesia sobre los beneficios del libre cambio, como fórmula para resolver los problemas de la zona, refugiándose en una filosofía típicamente proteccionista.

En la explicación de esta reacción puede identificarse, inicialmente, su intención por garantizar la autosuficiencia alimentaria (uno de los objetivos fundamentales en la mente de quienes firmaron, en 1957, el Tratado de Roma) y, posteriormente, la defensa de sus parcelas de poder ante sus potenciales electores, por la amenaza que representa enfrentarse a los poderosos *lobbies* agrícolas internos, opuestos por definición a cualquier concesión en este terreno a países terceros.

- Atrapados en esta contradicción, los Quince nunca se han mostrado dispuestos a ir más allá de ciertas concesiones en determinados productos, para los que se han ido aligerando las barreras de entrada, aumentando las cantidades que pueden introducirse en los mercados o ampliando los calendarios para realizar las exportaciones. Los compromisos adquiridos con ocasión de la firma de la Ronda Uruguay del GATT (Marraquech, 1994) o las propuestas lanzadas sin éxito hasta

ahora en la actual Ronda de la OMC (Doha, 2001), orientadas a una ampliación de los regímenes de libre comercio a escala mundial y de la reducción o eliminación de las barreras arancelarias en el terreno agrícola, no han servido aún para forzar la resistencia de los Quince.

Actualmente, y cuando sólo queda por negociar el Acuerdo con Siria, nada indica que este esquema general vaya a modificarse a medio plazo. De hecho, en las renegociaciones del capítulo agrícola desarrolladas en estos últimos meses con Túnez y con Marruecos, se ha rechazado la posibilidad de dar ese paso que desde diferentes instancias se le viene reclamando a Bruselas. Tampoco la reforma de la PAC, realizada con motivo de la inminente ampliación de la UE hacia el Este, se ha aprovechado para asumir, de una vez por todas, la necesidad de modificar su insostenible postura en este ámbito.

En efecto, aun reconociendo que la agricultura es una actividad que tiene unas implicaciones socioculturales que la convierten en algo que trasciende la mera lectura comercial, es necesario destacar que, incluso desde un punto de vista político-filosófico, resulta insostenible defender las bondades del libre cambio, aplicarlo a los bienes industriales (en un intercambio en el que la UE sale claramente beneficiada) y negarlo para los bienes agrícolas. Frente a esa contradicción, que arroja nuevas dudas sobre la voluntad de la UE para fomentar el desarrollo de los PMNC, hay que hacer constar que los nuevos Acuerdos conceden a los Quince una ventaja añadida. Así es cuando se constata que, mientras que en la PGM y en la PMR los productores industriales comunitarios recibían el trato de “nación más favorecida” en sus exportaciones a los PMNC, ahora, con la AEM, disfrutan de una libre entrada para sus productos en estos mercados. El futuro régimen de libre competencia entre los veintisiete países en el terreno industrial provocará, según todas las previsiones, un impacto notable, que algunos analistas califican de insoportable, en las economías de la orilla Sur y Este del Mediterráneo, mientras que las de los Quince podrán absorber sin graves problemas la aplicación del nuevo sistema de intercambios. Si a este panorama se le añade el proyecto de liberalización para los servicios (principalmente los que afectan a transportes, telecomunicaciones, turismo y servicios a empresas), aprovechando la dinámica impulsada por el GATS (Acuerdo General sobre Comercio para el sector Servicios), donde la superioridad comunitaria es asimismo abrumadora, la resultante final no puede ser más que negativa.

No se trata de ocultar, en ningún caso, los efectos positivos que esta medida liberalizadora puede asimismo representar en los PMNC: mejora de la calidad y cantidad de productos disponibles para los consumidores; posible disminución de los

precios, por efecto de la competencia; modernización de las empresas industriales de cada uno de estos países, obligadas a luchar en un entorno abierto a la competencia... A largo plazo, podría incluso llegar a confirmarse el pronóstico de quienes desde Bruselas defienden esta medida, facilitando el protagonismo de la iniciativa privada al tiempo que se produce en el conjunto de los PMNC el “adelgazamiento” de unos sectores públicos que siguen siendo en muchos casos los principales empleadores y productores de bienes y servicios.

Sin embargo, sin caer en el error de defender el proteccionismo de unos sectores que han demostrado sobradamente su incapacidad para satisfacer de manera adecuada las necesidades de la población y para estar presentes en los mercados internacionales, es necesario no olvidar que existe una lectura menos optimista. Por una parte, es previsible que la medida vaya a suponer un incremento del ya abultado déficit comercial de los PMNC en sus intercambios con los Quince. Después de varios años de aplicación de los acuerdos firmados en el marco del Proceso de Barcelona, las propias estadísticas comunitarias no logran presentar una mejora en las relaciones comerciales, de forma que el mercado mediterráneo sigue representando el mismo porcentaje (7%) de los intercambios exteriores de la UE, al mismo nivel de lo que ocurría hace una década. Es previsible, además, que la concesión de libre acceso a los bienes industriales comunitarios produzca un impacto negativo en los PMNC, que se traducirá en el cierre de todas aquellas empresas que no puedan soportar la competencia<sup>19</sup>, una pérdida neta de empleo y, al menos en una primera etapa, un aumento de la presión migratoria sobre el territorio de la UE. La toma en consideración de estos efectos debería orientar la cooperación financiera de la AEM hacia la amortiguación del anunciado impacto; algo, como ocurre en otros apartados, contemplado de hecho en la AEM, pero en unas cantidades que no permiten augurar resultados muy significativos.

Por otra parte, la suposición de que a largo plazo las ventajas superarán a los perjuicios que pueda producir este régimen comercial, además de voluntarista, indica una notable falta de sensibilidad para no percibir que el clima de inestabilidad actual en estos países hace difícil imaginar que sus ciudadanos estén dispuestos a aceptar nuevos sacrificios, que se anuncian momentáneos, a la espera del advenimiento de una nueva era en un momento indefinido del futuro. Hay que recordar, como ya se ha mencionado anteriormente, que la práctica totalidad de los PMNC llevan años tratando de estabilizar sus economías, en el marco de unos

---

<sup>19</sup> - Los estudios realizados hasta ahora, tanto por economistas europeos como de los PMNC, ofrecen unos resultados tan dispares, que es imposible determinar exactamente la magnitud del impacto. En cualquier caso, la inmensa mayoría se inclina por considerar que será de signo negativo.

programas de ajuste estructural que ya han producido crecientes estallidos sociales. ¿Cómo imaginar que los ciudadanos de los PMNC aceptarán ahora nuevos recortes, tanto en salarios como en poder adquisitivo y en servicios públicos, impuestos por unos gobiernos que han malgastado la escasa confianza que pudieran haber acumulado en décadas anteriores? En definitiva, la puesta en marcha de un régimen de libre cambio limitado a los bienes industriales derivará, como efecto indeseado, en un incremento de la inestabilidad a corto plazo, en contraposición a los intereses de Bruselas.

Para evitar esa situación Bruselas tiene, una vez más, instrumentos adecuados: dedicar más fondos financieros para paliar los impactos que produzca la puesta en marcha de estas medidas de modernización y, principalmente, ampliar el libre comercio al sector agrícola. En el primer caso, se trataría de aplicar un mayor esfuerzo para erradicar las bolsas de pobreza que el ajuste está provocando y para recuperar a quienes son expulsados del mercado laboral por la introducción de las nuevas reglas de juego. En el segundo, se facilitaría el desarrollo de unos sectores agrícolas que en muchos casos ocupan a la mayoría de la población activa y que son, a corto plazo, los más claros motores de desarrollo de estos países.

Dar este paso supondría, para la UE, no sólo demostrar una voluntad política acorde con lo que Bruselas define como interés prioritario (la estabilidad y el desarrollo de la región) sino, además, ser capaz de imponer los planteamientos estratégicos por encima de los corporativistas. La experiencia demuestra, por desgracia, que estos últimos han prevalecido tradicionalmente en el ámbito euro-mediterráneo, por lo que no resulta previsible que vaya a producirse un avance en esta dirección. El Plan de Acción, por su parte, se limita a recomendar la mejora del acceso para los productos agrícolas de los PMNC a los mercados comunitarios, y solicita a la Comisión la realización de un estudio que analice el impacto que podría tener la liberación para el conjunto de los veintisiete.

Tampoco hay referencias explícitas en el Plan de Acción a un proyecto que se menciona intermitentemente como una necesidad para la configuración física del espacio euro-mediterráneo: la construcción de un paso fijo en el Estrecho de Gibraltar. Se trata de un proyecto originalmente nacido, hace décadas, en el marco bilateral de las relaciones entre España y Marruecos, que nunca ha llegado a pasar de la fase de estudios de viabilidad técnica y económica. En diferentes ocasiones se ha hecho referencia a esta idea en los documentos finales de reuniones gubernamentales hispano-marroquíes, en un tono tan favorable como etéreo, e incluso en el ámbito comunitario. Idealmente, su construcción se presenta como un elemento esencial desde diferentes perspectivas. Constituiría un símbolo evidente

de la voluntad en ambas orillas por estrechar las relaciones en todos los terrenos. Su realización encaja perfectamente en la pretensión de Bruselas por dotar de visibilidad al propio proyecto de la AEM, al tiempo que psicológicamente transmitiría un claro mensaje de abandono de la idea de “fortaleza europea” y de la intención de construir un futuro común. Por otra parte, y también en consonancia con el interés comunitario por fomentar el desarrollo económico y la integración regional del Magreb, serviría como una vía de intercambios que acercaría a ambas orillas.

En la práctica, sin embargo, esos supuestos beneficios quedan indefectiblemente arrinconados frente a la visión que se impone actualmente en la UE. Los resultados de los estudios de viabilidad económica realizados hasta ahora dan a entender que el proyecto implica unos costes que exceden a las capacidades de los países vecinos del Estrecho (España y Marruecos) y que, además, su construcción no está justificada en función de las previsiones sobre localización de núcleos de población en sus inmediaciones y del volumen de tráfico que debería atender. Parece olvidarse que, aunque ésa pueda ser la realidad actual, la viabilidad de un proyecto de esta naturaleza no puede medirse por consideraciones exclusivamente económicas. Desde el punto de vista financiero no puede considerarse únicamente la capacidad de España y Marruecos para adoptar una decisión, sino que sería obligado considerar las de la UE en su conjunto y, al menos, las de los países del Magreb (o incluso las de la recién nacida Unión Africana). Al mismo tiempo, el lanzamiento de la iniciativa tendría, a buen seguro, un efecto multiplicador, difícil de cuantificar en estos momentos, tanto en lo que afecta a la concentración demográfica que se podría producir en las áreas bajo su influencia directa como al incremento de los intercambios entre ambos continentes.

El elemento decisivo para hacer posible su construcción tiene, por tanto, mucho más que ver con el cambio de mentalidad que supondría para los Quince llegar a asumir la conexión directa con el conjunto de los PMNC, y simultáneamente con los países subsaharianos. Es evidente que ese posible enlace no sólo implicaría una mayor facilidad para el intercambio de mercancías, sino que paralelamente abriría una vía de acceso muy atractiva a todas las personas que, según las previsiones, continuarán tratando de llegar a territorio comunitario en las próximas décadas. ¿Está la UE preparada para dar ese paso? Como ya se ha visto en apartados anteriores, el enfoque que se está dando a la incipiente política común de inmigración no parece apuntar a una respuesta positiva, por lo que cabe pensar que este proyecto seguirá hibernado todavía durante bastante tiempo.

### *III.2 – La cooperación financiera*

Éste es uno de los apartados de la Asociación más novedosos. En primer lugar, por la desaparición del sistema de los Protocolos Financieros<sup>20</sup>, para pasar al actual Programa MEDA, que supone la instauración de un nuevo modelo que permite a la UE liberarse de cualquier compromiso contractual con los PMNC. Hasta la instauración de MEDA, era necesario firmar un Programa Indicativo Nacional, por el que Bruselas se comprometía a la entrega de unos fondos determinados para la realización de unos proyectos de desarrollo que habían sido convenidos previamente entre ambas partes. Ahora, aunque se siguen elaborando los Programas Indicativos Nacionales trianuales, no existe esa obligación con cada uno de los gobiernos de la zona, con lo que la UE recupera una total autonomía para aplicar los fondos en los países y en los temas que considere más convenientes, en función de sus propios planteamientos. Para tratar de frenar las críticas que esta nueva fórmula suscitó en los PMNC, Bruselas proclamó desde el principio su decisión de que, en cualquier caso, ninguno de los países de la zona recibiría menos de lo que había obtenido en los últimos Protocolos.

Una muestra palpable de esa mayor autonomía de Bruselas viene dada por la reciente publicación, como complemento a la Estrategia Común para el Mediterráneo, adoptada en el Consejo de Feira (Portugal, 19-6-00), de otros documentos en los que la UE plasma su propia línea de acción para la zona, aunque se reitere que de todos ellos se ha informado puntualmente a los PMNC. En concreto, se trata del Documento de Estrategia Regional (2002-06) y del Programa Indicativo Regional (2002-04), por una parte, y de los Documentos de Estrategia Nacional (2002-06) y de los Programas Indicativos Nacionales (2002-04) para Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria y Túnez, por otra. A la espera de que próximamente se publiquen los que corresponden al resto de los PMNC, estos textos se convierten en las guías fundamentales, tanto para los responsables comunitarios como para los de los países miembros y para quienes, desde la sociedad civil, se interesen por la región o actúen en ella.

Por otra parte, se ha producido un notable incremento en la aportación financiera de Bruselas. En el Programa MEDA I (1995-99)<sup>21</sup> se estipulaba un total de 4.685 millones de euros procedentes del presupuesto regular comunitario, a los que

---

<sup>20</sup> - Esta fórmula de cooperación financiera ha sido aplicada tanto en la PGM (con tres generaciones que han abarcado los periodos 1976-81, 1982-86 y 1987-91) como en la PMR (con los IV Protocolos para el período 1992-96). El importe total de los fondos comprometidos en las cuatro generaciones, contabilizando tanto los fondos procedentes del presupuesto regular de la UE como los préstamos del Banco Europeo de Inversiones, apenas ha superado los 8.000 millones de euros, de los cuales 4.405 corresponden a los IV Protocolos.

se añadiría otra cantidad similar (finalmente de 4.808 millones de euros) en préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI). Para el período 2000-06 se ha establecido el Programa MEDA II, con un reglamento modificado para hacerlo más operativo<sup>22</sup>, que contempla una aportación total de 5.350 millones de euros, a los que se sumarán otros 6.400 en préstamos del BEI (que se incrementarán además en 1.000 millones de euros adicionales, aportados por otras fuentes comunitarias). De esta forma, la UE ha pretendido transmitir la idea de que su voluntad de atender a los problemas de la región es ahora mucho más firme que antes.

A pesar de esas intenciones, los resultados cosechados hasta ahora en este capítulo obligan a recortar el optimismo oficial de Bruselas dado que, al finalizar MEDA I, sólo se habían realizado efectivamente el 26% de los pagos comprometidos. Del total de los compromisos adquiridos en ese período el 86% se encuadraba en las relaciones bilaterales, un 12% en las multilaterales (cooperación horizontal o de apoyo a la integración regional) y el restante 2% para labores de asistencia técnica. Los departamentos responsables de esta función han intentado justificar esa realidad con argumentos que apelan a la novedad del sistema, tanto para los servicios de Bruselas como para los responsables ministeriales de cada uno de los PMNC, a la incapacidad de éstos para formular dentro de los plazos establecidos los proyectos susceptibles de recibir apoyo de Bruselas o a los retrasos en la aprobación del reglamento de aplicación de MEDA. Los datos de los dos primeros años de aplicación de MEDA II permiten elevar el porcentaje de pagos efectuados sobre el total de compromisos, para el período 1995-2001, a un 32%, insuficiente en cualquier caso para atender los ambiciosos objetivos que se plantea la AEM.

Un análisis mínimamente detallado de la cooperación financiera realizada por Bruselas permite comprobar que los préstamos superan a las donaciones, lo que provoca, más allá del componente de concesionalidad que aquéllos puedan ofrecer, un incremento de la carga en la deuda que sufren la práctica totalidad de los PMNC. Desde que inició su actuación en el Mediterráneo, el BEI ha realizado préstamos por un total de 9.000 millones de euros, de los cuales 7.400 corresponden al período 1996-2001. En 2001 hubo ocho PMNC que recibieron fondos de esta institución por un total de 1.500 millones de euros, distribuidos preferentemente en protección medioambiental (35% del total), en apoyo a la modernización y liberalización de estas economías (25%) y en infraestructuras económicas (24%).

---

<sup>21</sup> - Aprobado en el Consejo Europeo de Cannes (junio de 1995) y regulado por el Reglamento (CE) número 1488/96 del Consejo, de 23 de julio de 1996.

<sup>22</sup> - El Reglamento MEDA (CE N. 2698/2000) que modifica al inicial (CE N. 1488/1996).

En su conjunto, se trata de una labor evidentemente necesaria para permitir actuaciones que no resulten atractivas para el capital privado, para estimular la actividad económica y para transmitir la idea de un compromiso comunitario con el futuro de la zona. Sin embargo, lo obtenido hasta ahora da a entender que no se han producido resultados que hayan permitido mejoras sustanciales. Por el contrario, la experiencia acumulada destaca no sólo la insuficiencia de medios financieros para romper la espiral de subdesarrollo en la que se mueven estos países, sino también la escasa coordinación entre los servicios de la Comisión Europea (*EuropeAid*, desde el 1 de enero de 2001) y los del BEI, la arbitrariedad en la selección de las áreas de actuación, que ha impedido lograr resultados más sólidos, y la falta de atención a sectores sociales básicos o a la lucha contra la pobreza.

Los documentos elaborados últimamente por la Comisión se encargan de resaltar algunos de los resultados obtenidos en este apartado (mejora de la gestión en los fondos MEDA y proceso de descentralización para dotar a las Delegaciones de la UE en los respectivos PMNC de mayor capacidad de decisión, a lo largo del año 2002). También se congratulan de los avances en el terreno financiero, con la puesta en marcha de una facilidad financiera en el marco del BEI, aprobada en Valencia. Sin embargo, sigue pendiente, sin que Nápoles haya añadido nada sustancial, la creación en algún momento de un instrumento financiero específico para la región (Banco Euro-Mediterráneo de Desarrollo o similar). La presentación realizada el 27 de febrero de 2002 de esa iniciativa, con España como uno de sus más firmes impulsores, no ha conseguido superar todavía la fría acogida inicial por parte de algunos miembros de la UE, lo que impide prever cuándo podrá finalmente concretarse.

Bruselas entiende que, aun en el supuesto de que lograra movilizar todos los fondos previstos para atender a los múltiples frentes que plantea la región, la ayuda pública no sería suficiente para resolver los problemas existentes. De ahí que, ya desde Barcelona, ponga continuamente el acento en la necesidad de establecer un marco (tanto legal como social y económico) que atraiga a los inversores privados hacia estos países. El problema es que esa variable escapa a los designios de Bruselas. La inversión privada se mueve, tanto por la perspectiva de obtener beneficios como por la existencia de un clima de estabilidad que no ponga en peligro su apuesta. Esas condiciones están lejos de darse en los PMNC y de ahí que haya que concluir que, una vez más, se hace descansar gran parte del éxito o fracaso de la AEM en variables que la UE no puede controlar.

Elementos sustanciales, en cualquier caso, para que llegue a materializarse esa deseada corriente de inversión privada son, tanto la consecución de la

integración regional, todavía en una etapa muy incipiente, como la adopción de regímenes de armonización de estándares, de regulaciones técnicas (incluyendo las sanitarias y fitosanitarias) o de acumulación de reglas de origen. Con respecto a la primera, el Plan de Acción da cuenta de la creación de un Grupo de Trabajo sobre Medidas Comerciales relevantes para la Integración Regional que debe llegar a acuerdos específicos sobre procedimientos aduaneros, estandarización, marco regulador para las inversiones y protección de los derechos de propiedad intelectual. Al mismo tiempo, existe un claro apoyo al proceso iniciado en Agadir (May-01) para la creación de una zona de libre comercio entre Marruecos, Túnez, Egipto y Jordania, y una declaración de fomento a la creación de infraestructuras regionales, tanto de transporte y telecomunicaciones como de redes energéticas. Sin embargo, a tenor de lo que transmite Bruselas, parece existir una mayor preocupación por establecer proyectos de interconexión Norte-Sur, que le permitan mejorar aún más su presencia como primer socio comercial en la región, que por solucionar las graves carencias de ese tipo de infraestructuras comunes para provecho de los propios países de la orilla Sur y Este (mientras que las primeras serían probablemente rentables desde su puesta en marcha, las segundas se conciben más como una apuesta política, como vía para fomentar la integración o, lo que es lo mismo desde la perspectiva de la UE, la estabilidad regional).

Por lo que respecta a la iniciativa de Agadir, para la que la Comisión ha prometido asistencia técnica, sólo cabe animar al resto de los PMNC a incorporarse a ella, aunque conviene recordar que se trata únicamente de una propuesta que debe vencer todavía las grandes barreras que separan actualmente a los PMNC<sup>23</sup>.

En relación con la segunda, es inevitable suponer que la voluntad por fomentar acuerdos de estandarización, de regulaciones técnicas y de acumulación de reglas de origen tiene, en realidad, más que ver con la defensa de los intereses comerciales comunitarios y la permanencia de un modelo de división internacional del trabajo, que reserva a las empresas de los PMNC el papel de subordinadas, que con la intención de armonizar mecanismos que faciliten la integración regional entre estos últimos. De momento - y en función de lo acordado en Valencia siguiendo el criterio de los ministros de comercio de la AEM, reiterado nuevamente en Nápoles - se acepta el principio de participación de los PMNC en el sistema paneuropeo de acumulación de reglas de origen y se solicita a los servicios comunitarios que continúen los trabajos técnicos para determinar los problemas pendientes en esta materia, que introduzcan las reformas necesarias en los Acuerdos de Asociación ya

---

<sup>23</sup> - El comunicado final de la Conferencia de Nápoles plantea como objetivo que se produzca su firma y ratificación antes del próximo 1 de mayo.

firmados y que, asimismo, se incluyan en los que todavía quedan por cerrar o renegociar.

Una preocupación similar surge de las referencias de la Comisión sobre el interés por promover un desarrollo sustentable, desde la perspectiva medioambiental. Si bien es cierto que nada puede decirse en contra de este objetivo, preocupación común de unos países mediterráneos altamente poblados y que constituyen el primer destino turístico mundial, queda comprobar que en este terreno no se vayan a aplicar exigencias discriminatorias o que no primen consideraciones puramente comerciales que, con toda probabilidad, otorgarían nuevas ventajas a los Quince.

Un último apunte sobre este capítulo obliga a mencionar lo que constituyen clamorosos olvidos, ya arrastrados desde Barcelona, que cuestionan la voluntad e Bruselas para poner en juego elementos que están en su mano y que, utilizados correctamente, tendrían unos beneficiosos efectos sobre el desarrollo de la región. Por una parte, hay que mencionar el grave problema de deuda externa que sufren la mayoría de los países de la zona. En la Declaración Final de Barcelona se reconocía su existencia, pero únicamente para manifestar que se trataba de una cuestión muy compleja sobre la que posteriormente se trataría de adoptar alguna decisión. El tiempo transcurrido hasta aquí, y Valencia y Nápoles no han hecho más que confirmarlo, hace ver que no existe voluntad para articular mecanismos conjuntos de alivio de esta losa que impide encarar el desarrollo de estas sociedades sobre unas bases más claras. Ésta sí es una variable sobre la que los Quince pueden actuar - no en vano acumulan más del 65% de las deudas de los PMNC - para lograr los objetivos que plantea la AEM; de ahí que el silencio mantenido hasta la actualidad no haga más que añadir nuevas dudas sobre la intención real de la UE para apostar por el desarrollo de sus vecinos del Sur.

Lo mismo podría decirse de la eternamente pendiente transferencia de tecnología que los Quince se reservan celosamente. Como recordaba recientemente el secretario general de la Conferencia de la ONU para el Comercio y el Desarrollo "la falta de financiación y de acceso a las tecnologías impiden a los productores y exportadores del Sur aprovechar al máximo las supuestas ventajas de la liberalización del comercio".

#### **IV – Capítulo de cooperación social, cultural y humana**

Desde sus planteamientos iniciales se adivinaba un interés múltiple por promover este novedoso ámbito de cooperación. Por una parte, se pretendía desmontar los recíprocos estereotipos negativos que se han ido asentando entre las sociedades de ambas orillas. Por otra, se trataba de impulsar una nueva vía de presión sobre los gobiernos de los PMNC, dinamizando a los actores civiles en el interior de estos países, para poner en marcha reformas sociales y políticas que vayan configurando unos sistemas más abiertos y representativos. Pero al mismo tiempo, como ya se ha mencionado anteriormente, este planteamiento inicial quedó en buena medida desvirtuado por la inclusión en este “cesto” de los temas relacionados con el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado y la persecución de las redes de inmigración irregular. En la actualidad se percibe un claro desequilibrio, a tenor de los avances realizados, a favor de este último enfoque con respecto a los dos primeros.

El camino recorrido hasta aquí confirma que la actuación de los Quince ha estado lastrada por diferentes motivos, entre los que hay que destacar:

- El intento de establecer canales directos de diálogo entre los actores sociales de las dos orillas ya estaba presente en la PMR. Fue en ese marco en el que se pusieron en marcha programas de cooperación descentralizada como MED-Campus, MED-Media o MED-Urbs (a los que la AEM añadió inicialmente MEDA-Democracia). Sin embargo, nadie puede sostener que los resultados alcanzados hayan tenido un impacto positivo considerable, sobre todo si se tiene en cuenta que fue necesario paralizar su aplicación durante tres años por las denuncias, comprobadas fehacientemente, de favoritismos y mal uso de los fondos disponibles.
- El afán comunitario de no aparecer ligado, a los ojos de los gobiernos de los PMNC, a la promoción de actores que pudiesen ser mal considerados por esos gobernantes (cuando, al mismo tiempo, se presuponía que la intención original era, precisamente, la de dar salida a esas sensibilidades y presionar a esos gobiernos hacia un mayor grado de apertura). Cabe recordar, a este respecto, que es una práctica habitual de estos gobiernos el “desembarco” en la sociedad civil, en un intento por controlar su evolución e incluso por captar, a través de esta vía, más fondos comunitarios para sus propios proyectos.
- La sensación de que los actores finalmente integrados en los más de 400 proyectos financiados por la UE en estas materias durante los últimos tres

años son, en su práctica totalidad, individuos y organizaciones ya predispuestas de antemano a favor de los valores que defiende Bruselas. En este sentido, podría decirse que el número de nuevas incorporaciones es menor al deseado originalmente.

- La aparente apuesta por fomentar los intercambios entre personas, como vía idónea para desmontar las visiones negativas recíprocas y para generar confianza, ha chocado directamente con la aproximación restrictiva al fenómeno migratorio. En ningún caso se llega a plantear la total libertad de movimiento para los ciudadanos euro-mediterráneos, limitando así el alcance de esa propuesta de acercamiento.
- La UE ha preferido, en definitiva, autolimitar su actuación en este campo para no estimular dinámicas que pudieran traducirse en un incremento de la inestabilidad. En la medida en que estos nuevos actores fueran tomando conciencia de su identidad y de su capacidad, podrían acabar representando un problema para la estabilidad forzada que mantienen sus propios gobiernos y, en consecuencia, para los Quince. Esto pone nuevamente de manifiesto la falta de convicción de la UE sobre la necesidad de apostar por un nuevo modelo de organización sociopolítica en los PMNC.
- Al igual que ocurre con otros apartados de la AEM, los documentos oficiales que va elaborando la maquinaria de Bruselas proclaman en este “cesto” declaraciones voluntaristas que, aunque apuntan en la dirección correcta (y por ello no pueden más que ser apoyadas), no hacen más que recordar que ya fueron repetidamente anunciadas en ocasiones anteriores (de hecho, algunas de ellas ya estaban incorporadas en la PMR) y que no es fácil, por tanto, convencerse de que ahora será mayor la voluntad para ponerlas en práctica.

Todo indica que este “cesto” ha sido ideado como un elemento subordinado a los dos anteriores, salvo en lo que afecta a los temas que, como ya se ha señalado, deberían corresponder a la cooperación política y de seguridad. A partir de ese convencimiento puede afirmarse que, aunque deban ser apoyadas las medidas que fomenten el diálogo en la esfera social, cultural y humana (sean los encuentros entre los Consejos Económicos y Sociales, entre grupos de mujeres o de jóvenes), no puede esperarse que estas dinámicas vayan a experimentar un impulso decidido. La confluencia de intereses entre los gobiernos de los PMNC y de la UE, para que esto no ocurra, se viene traduciendo en el mantenimiento de ese ritmo ralentizado que caracteriza hasta ahora a todo lo realizado en este capítulo, así como una cierta

“oficialización” tanto de los proyectos aprobados como de los actores incorporados a los mismos. Todo ello no impide que se siga adelante con proyectos ya lanzados en años anteriores como Euromed Heritage, que ya ha iniciado su tercera fase en 2003; Euromed Audio-Visual, que prepara ahora su segunda fase; y Euromed Youth, en trámites para iniciar asimismo su tercera fase (en este mismo campo se producirá de manera inminente el lanzamiento de un nuevo programa, bajo la denominación de Euromed Youth Platform)

De manera reiterada se percibe como mientras que en los otros dos “cestos”, sobre todo en el segundo, la Comisión trata de traducir en recomendaciones concretas para los ministros implicados en los diferentes capítulos de la AEM cada uno de los puntos analizados con vistas a las sucesivas conferencias sectoriales, en este capítulo el nivel de concreción es netamente inferior. Desde Valencia hasta Nápoles, y con la excepción de las decisiones que afectan a la Fundación Euro-Mediterránea y a la extensión del Programa *Tempus*, apenas puede añadirse nada sustantivo a los logros en estas materias. ¿Son las demás (juventud, incorporación de la mujer a la vida económica, educación secundaria, formación profesional, medios de comunicación...) menos importantes? ¿Existe voluntad política para traducir en hechos las iniciativas derivadas del análisis de la situación en estos campos?

En relación con las propuestas de creación de una Fundación Euro-Mediterránea y de la extensión del Programa *Tempus* a los profesores y alumnos universitarios de los PMNC (planteado en principio para todos ellos, con la excepción de Chipre y Malta que ya son beneficiarios del Programa *Sócrates* y de Turquía, que se incorporará próximamente), sólo cabe expresar un apoyo para que no se retrase más su puesta en marcha. En cuanto a la Fundación para el Diálogo entre Culturas, éste puede ser un marco adecuado para ir plasmando en la práctica las ideas sobre la co-propiedad y la co-decisión en todos los asuntos de la AEM (excesivamente sesgada a favor de los Quince en la actualidad). Al mismo tiempo, será, cuando finalmente llegue a ponerse en marcha, un perfecto *test* para calibrar si se modifica la deriva “oficialista” que anteriormente se señalaba. De momento, como resalta el comunicado final de Nápoles, únicamente se plantea como una “red de redes” que permita identificar y poner en contacto a las iniciativas que, en este terreno, ya están realizando actividades. El hecho de que todavía no se haya decidido su sede definitiva (para la que Alejandría -Egipto- parece contar con más apoyos), de que se prevea una estructura administrativa muy ligera y, sobre todo, de que su financiación vaya a descansar en aportaciones voluntarias de los países de la AEM obligan a la cautela en cuanto a la eficacia de su labor futura.

Por su parte, la ampliación del Programa *Tempus*, para lo que se ha presupuestado un total de 42 millones de euros para el período 2003-04, es evidentemente bienvenida. Sin embargo, interesa destacar que la atención se ha centrado exclusivamente en el nivel de estudios universitarios, sin que se haya logrado el mismo nivel de concreción ni en la enseñanza secundaria (en el que la Comisión se limita a constatar que está evaluando la viabilidad de abrir programas centrados en el uso de nuevas tecnologías en la educación, como *NETDAYS* y *eSchola*, a los PMNC) y ni en la formación profesional (ámbito en el que únicamente se plantea una genérica aproximación a los sistemas de formación profesional comunitarios). Tampoco puede olvidarse el peligro de que la puesta en marcha de este programa pueda acrecentar la “fuga de cerebros”, por la resistencia de los beneficiarios a regresar posteriormente a sus países de origen.

Asimismo, sólo cabe apoyar las genéricas recomendaciones efectuadas por la Comisión, en el sentido de que se potencien aún más las acciones en los terrenos ya citados anteriormente (juventud o medios de comunicación) como de que se decidan otros nuevos. En cualquier caso, la atención debe estar puesta, más que en esta repetición de deseos ya formulados en tantas ocasiones, en activar la voluntad de la UE para implicar a los gobiernos de los PMNC en estas materias y en la aprobación efectiva de fondos específicamente dirigidos a estas actividades. En ese sentido y teniendo en cuenta la tradicional consideración de las mujeres y de las organizaciones no gubernamentales como actores sociales vitales en cualquier proceso de desarrollo, cabe reclamar, asimismo, la adopción de programas de cooperación descentralizada directamente diseñados para estos actores. La aproximación a estos actores debe hacerse con una vocación integradora que no excluya, por tanto, a los grupos islamistas que desarrollan actividades muy notables en el ámbito civil, en beneficio de los mas desfavorecidos.

## **V – Conclusiones y Recomendaciones**

Ocho años después de su puesta en marcha, con la pretensión de constituirse como fórmula definitiva para dar solución a los problemas de la región, la Asociación Euro-Mediterránea muestra un balance agrídulce. En él se combinan avances, que hacen pensar en su potencialidad para conseguir los ambiciosos objetivos planteados por sus promotores, con apuntes menos optimistas, en lo que puede ser interpretado como mezcla de incapacidad y de falta de voluntad para estar a la altura de su propia propuesta. Con la vista puesta más en el futuro que en el pasado, y de manera telegráfica, se recogen en las páginas siguientes los principales rasgos del análisis realizado en las precedentes y las conclusiones y recomendaciones de que él se derivan:

### *V.1 – Ámbito global*

- Seguir defendiendo a la AEM como un marco de referencia válido para dar respuesta a los problemas del Mediterráneo. A pesar de sus deficiencias, mejora a sus predecesoras y contiene suficiente elementos para atender desde una perspectiva multidisciplinar e interconectada a los principales problemas de la zona. Sin perder de vista el recorrido que pueda tener en el futuro la nueva política de vecindad recientemente lanzada por Bruselas, no debe olvidarse que su enfoque original ha estado más volcado hacia los países del Este europeo que no quedan integrados en las próximas ampliaciones de la UE, que hacia el Mediterráneo. No parece aconsejable abandonar la AEM a medio camino, cuando todavía no se han desarrollado todas sus capacidades, para apostar por otra iniciativa de la que se desconocen todavía la mayor parte de sus detalles.
- Poner el énfasis en el desarrollo - social, político y económico - de los PMNC como la vía más sólida para alcanzar la estabilidad y la seguridad, tanto en el interior de cada uno de los países de la Asociación como a nivel regional.
- Mantener, como guía de actuación general, la búsqueda de un avance equilibrado de los tres “cestos” de cooperación. Esta percepción tiene que estar presente en la acción de los gobiernos implicados en la Asociación, pero también en la de los actores de la sociedad civil.
- Demandar de Bruselas un papel activo en la búsqueda de soluciones, pero resaltando que la principal responsabilidad de la situación actual recae sobre las espaldas de los regímenes políticos de estos países. En esa misma línea, identificar a la población como la principal víctima de una mala gestión política y económica,

que ha llevado a que debamos hablar no de países subdesarrollados, sino, más exactamente, mal desarrollados.

- Desmontar el discurso que apunta al intento por crear cualquier tipo de “fortaleza europea”. El futuro de la UE pasa, inexorablemente, por el desarrollo y la estabilidad de sus dos periferias inmediatas (Europa central y oriental y PMNC).
- Defender la necesidad de la inclusión plena en la AEM de países como Libia (desde Stuttgart -1999- con estatuto de observador) y Mauritania (integrado en Cotonú), tanto por responder a la idea del apoyo a la integración regional (ambos son miembros de la Unión del Magreb Árabe) como a la de que no es posible compartimentar la seguridad y el desarrollo del área.

#### *V.2 – Ámbito político y de seguridad*

- Enfatizar el vínculo entre seguridad y desarrollo, de tal forma que se entienda que es precisamente el desarrollo (sociopolítico y económico) el mejor camino para alcanzar la tan deseada estabilidad. La UE debería modificar el orden de sus objetivos, situando el desarrollo al mismo nivel que la estabilidad.
- Apostar por el relanzamiento del diálogo político a todos los niveles, recuperando el objetivo de organizar a medio plazo una cumbre de jefes de Estado y de gobierno de la UE y de los PMNC, como señal de renovación del compromiso adquirido en 1995 y con vistas a impulsar, entre otras, una salida al conflicto árabe-israelí.
- Renovar el esfuerzo para lograr la firma inmediata de la Carta de Paz y Estabilidad en el Mediterráneo.
- Adoptar un papel más activo por parte de la UE en relación con el conflicto de Oriente Próximo. Como propuestas más inmediatas cabría citar: la adopción de un compromiso interno para no lanzar iniciativas que no cuenten con el apoyo de los Quince; el lanzamiento de una iniciativa, abierta a otros países u organizaciones, para poner en marcha una fuerza permanente de observadores civiles sobre el terreno; la denuncia del Acuerdo UE-Israel por las reiteradas violaciones de derechos humanos en aplicación de su política contra los palestinos y; la aplicación de esa misma condicionalidad política a la Autoridad Palestina.
- Apoyar el uso del principio de condicionalidad política. Para ello es imprescindible elaborar y dar a conocer cuáles son los criterios a aplicar. Israel, Autoridad Palestina y Argelia pueden ser los primeros casos a considerar.
- Plantear que, en conformidad con lo que propugna la propia AEM como foro para evitar la repetición de conflictos futuros en la región, se impulse la puesta en marcha de estudios y de medidas, tanto políticas como financieras, que den a la UE una

capacidad real en el terreno de la prevención de conflictos y que atraigan a los PMNC hacia esta senda.

- Seguir denunciando la inconveniencia de mantener los temas de la lucha contra el terrorismo internacional, el crimen organizado y las redes que trafican con personas en el capítulo tercero (cooperación social, cultural y humana). Su trasvase formal al primer “cesto” no debe hacerse, en ningún caso, a costa de “militarizar” estas cuestiones.

- Demandar un reequilibrio en los procedimientos y en los órganos de toma de decisión en el marco de la AEM, planteando la posibilidad de mecanismos de co-presidencia o co-decisión, que evite la percepción de que es Bruselas quien controla la totalidad del proceso, imponiendo sus criterios a los PMNC. Esta vía sólo podrá desarrollarse, en cualquier caso, en la medida en que se pongan en marcha reformas políticas en esos países, orientadas hacia esquemas más representativos.

- Reclamar la necesidad de que los actores sociales sean también parte activa del desarrollo de los temas contemplados en este capítulo. Tanto en el proceso de creación de confianza como en el de la transparencia y la eliminación de estereotipos negativos, la labor de los agentes no gubernamentales resulta fundamental. Al mismo tiempo, su orientación debe tratar de evitar que se impongan los previsibles recortes en el marco de derechos (de asilo, refugio e inmigración) que se está detectando tras el 11-S.

### *V.3 – Ámbito económico y financiero*

- Destacar la incoherencia de Bruselas en su propuesta de una zona de libre comercio, únicamente reservada a los bienes industriales (y a los servicios en el futuro), olvidando sus propias convicciones librecambistas y poniendo sus intereses comerciales por encima de los geoestratégicos (búsqueda de la estabilidad).

- Demandar la extensión de la ZLC a los bienes agrícolas, adelantándose a las tendencias que marca la nueva ronda de liberalización iniciada en Doha.

- Apostar por un incremento de los fondos destinados al desarrollo de la región. Esto implica atender a: 1) los posibles impactos negativos que la aplicación de la ZLC pudiera provocar en determinadas comarcas o sectores productivos comunitarios; 2) las consecuencias desfavorables que la ZLC está ya produciendo sobre amplios colectivos de población de los PMNC (desempleo y pérdida de poder adquisitivo) y 3) la creación de empleo en los PMNC, que debería ser una de las máximas prioridades de la acción comunitaria en la región, como método para generar una clase media como grupo social dominante, hacer frente a las derivas rupturistas

lideradas por los grupos islamistas radicales y frenar la presión migratoria hacia la UE.

- Defender la conveniencia de la creación de un Banco Euro-Mediterráneo de Desarrollo. Aunque sea cierto que la solución de los problemas de la zona no vendrá dictada por la creación de nuevas instituciones sino, fundamentalmente, por permitir que las existentes puedan aplicar todas sus potencialidades, el paso a un instrumento financiero específico para la región permitirá articular de forma más eficaz todos los instrumentos financieros disponibles y dar mayor visibilidad al esfuerzo por construir una región más próspera. La clave, una vez más, será la plasmación de una voluntad política decidida a favor del desarrollo de los PMNC.
- Presionar para que se adopten decisiones viables en torno al problema de la deuda. No se trata de defender su condonación, sino su reconversión por desarrollo, inversión, medioambiente o cualquier otra fórmula de las ya aplicadas en otros contextos.
- Articular medidas efectivas para posibilitar la transferencia de tecnología entre las dos orillas, incluyendo el tema como cuestión preferente en la agenda de las negociaciones y revisiones de los Acuerdos.

#### *V.4 – Ámbito social, cultural y humano*

- Insistir en la inconveniencia de mantener formalmente la cooperación en temas de lucha contra el terrorismo internacional, narcotráfico, crimen organizado y tráfico de personas en este capítulo de la AEM.
- Reclamar la inclusión de nuevos actores en los proyectos de cooperación financiados en este “cesto”, tomando como criterio de actuación no su mayor o menor afinidad con los gobiernos de los PMNC sino su representatividad social. Aplicar este mismo criterio en los proyectos impulsados y financiados por las ONG que actúan en la región.
- Defender la conveniencia de ensayar, precisamente en este capítulo, la idea de co-propiedad y co-decisión, incrementando la implicación de los representantes de los PMNC no sólo como actores sino también como co-directores de las iniciativas que se pongan en marcha.
- Proponer el lanzamiento de programas de cooperación descentralizada en este “cesto” específicamente dirigidas a:
  - . Profesores y alumnos de enseñanza secundaria; tanto en lo que se refiere a la posibilidad de realizar programas de intercambio como a la elaboración conjunta de textos escolares (que se planteen la eliminación de toda imagen

recíprocamente negativa y la promoción de la tolerancia y del respeto de los derechos humanos) y de proyectos pedagógicos comunes.

. Profesores y alumnos de formación profesional; no sólo orientados en la misma línea global que la mencionada en el caso anterior, sino también con el objetivo de promover la asistencia técnica y financiera para la creación de centros y programas de enseñanza técnica centrados en la preparación de futuros profesionales en los campos más deficitarios actualmente y más generadores de empleo.

. Organizaciones de mujeres; tanto en lo que hace referencia a su alfabetización como a su labor educadora y promotora del desarrollo en el seno de la familia y de la comunidad, así como a su mayor inserción en el mercado laboral.

. Organizaciones no gubernamentales; facilitando medios para consolidar el esfuerzo realizado hasta ahora en diferentes ámbitos, para facilitar la emergencia de una sociedad civil fuerte y autónoma, que la propia AEM considera vital para la consecución de los objetivos planteados en Barcelona.

## VI – Bibliografía

- Aubarell, G. (ed.) (1999): *Las políticas mediterráneas*, Icaria Ed., Barcelona.
- Azafrane, H. Y Mahjoub, A. (2000): “ The Euro-Mediterranean Free Trade Zone: economic challenges and social impacts on the countries of the South and East Mediterranean”, en *Mediterranean Politics*, Vol. 5, N. 1, pp. 9/32.
- CIDOB (2002): Europa y la seguridad global en el Mediterráneo, Monográfico de *Afers Internacionals*, N. 58, May/Jun-02.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2000): *The Barcelona Process, five years on 1995-2000*, Bruselas.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2002): *Union Europeenne-Maghreb, 25 ans de cooperation (1976-2001)*, Dirección General de Relaciones Exteriores, Bruselas.
- FEMISE (2003): *Rapport du Femise 2003 sur le Partenariat Euro-Méditerranéen*.
- Maresceau, M. y Lannon, E. (eds.) (2000): *The EU's enlargement and Mediterranean strategies. A comparative analysis*, Palgrave Pub.
- Núñez, Jesús A. (2001): *Cooperación y desarrollo en la región Euro-Mediterránea*, Documentos CIDOB, N. 3, CIDOB, Barcelona.
- Núñez, Jesús A. (2000): “The Mediterranean: a firm priority of Spanish foreign policy?”, en *Mediterranean Politics*, Vol. 5, N. 2, Londres, pp. 129/147.
- Núñez, Jesús A. (2002): “La Asociación Euro-Mediterránea: un gran reto plagado de incertidumbres”, en *Claves de la Economía Mundial*, ICEX, Madrid, pp. 522/529.
- PNUD (2002): *Informe sobre desarrollo humano en el mundo árabe 2002. Crear oportunidades para generaciones futuras*.
- PNUD (2003): *Informe sobre desarrollo humano en el mundo árabe 2003. Hacia una sociedad del conocimiento*.
- Segura i Mas, A. (2002): *La cesta cultural y social de la Declaración de Barcelona*, Documentos CIDOB N. 4, CIDOB, Barcelona.
- Vasconcelos, A. y Joffé, G. (2000): *The Barcelona Process, building a Euro-Mediterranean community*, Frank Cass Pub., Londres.

Recursos informáticos:

- IECAH (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria) – [www.iecah.org](http://www.iecah.org)
- EUROMESCO (Euro-Mediterranean Study Comisión) – [www.euromesco.org](http://www.euromesco.org)
- FEMISE (Foro Euro-Mediterráneo de Institutos Económicos) – [www.femise.org](http://www.femise.org)
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) – [www.undp.org](http://www.undp.org)
- Unión Europea (Dirección General de Relaciones Exteriores) – [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations](http://europa.eu.int/comm/external_relations)