

El Mediterráneo y la nueva política europea de vecindad

Jordi Bertran - Instituto Europeo del Mediterráneo

Entre 2007 y 2013 la Unión Europea (UE) desplegará su política de vecindad (PEV) hacia los países socios mediterráneos (PSM) del Proceso de Barcelona.

Creada en 2004, tras la última ampliación, con la intención de lograr a su alrededor un entorno de estabilidad, seguridad y prosperidad, la PEV estaba dirigida en un principio a los países fronterizos del este de Europa, ampliándose después a los países de la ribera sur y este del Mediterráneo integrantes del partenariado. Con la PEV, Europa trata de reforzar los vínculos con sus países vecinos ofreciéndoles participar de forma progresiva en el mercado interior europeo y en determinados programas y políticas europeas a condición de acelerar las reformas en sus países. Los objetivos se establecen de mutuo acuerdo entre la UE y cada uno de los países en los Planes de Acción, lo que *a priori* ofrece más posibilidades a estos países de fijar su velocidad de acercamiento a Europa. Sin embargo, el desarrollo y alcance de la nueva estrategia y su encaje en el entramado euromediterráneo tejido desde 1995 son todavía difusos para muchos observadores.

Para intentar definir mejor las perspectivas de la PEV y el papel de España en el impulso al Proceso de Barcelona en este nuevo contexto, el Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed) reunió a más de 70 expertos, políticos, miem-

bros de la Comisión Europea, diplomáticos y representantes de la sociedad civil en un seminario celebrado el 28 y 29 de junio 2006 en Barcelona.

Voluntad política

Uno de los elementos clave mencionados en el seminario "España y la Asociación Euromediterránea en la nueva política de vecindad" fue el grado de voluntad política que la UE está dispuesta a asumir en su acción hacia el Mediterráneo con la constatación que, tras 10 años de partenariado, no se han conseguido todos los objetivos fijados en 1995.

En la sesión de inauguración, Narcís Serra, presidente de la Fundación CIDOB, fue claro: "el sentimiento agri-dulce en torno a lo conseguido en 10 años de Proceso de Barcelona es el mismo respecto a la impotencia de impulsar la política exterior europea. Europa solo ha tenido éxito en los procesos de integración mientras que su política exterior no ha trascendido por falta de voluntad, recursos e instrumentos." En este sentido advirtió que España puede hacer mucho más para presionar a la UE en su política hacia el Mediterráneo.

Volvía a insistir en ello Manuel Gómez-Acebo, subdirector General de África del Norte del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación español: "Solo se saldrá

adelante si hay voluntad política decidida de la UE y si el Magreb acomete reformas y trabaja por su integración" e insistía también en que "España puede y debe, dentro de la UE, tener un papel destacado para ayudar a afrontar los retos y propiciar un entorno favorable en el Mediterráneo, especialmente en el Magreb, que puede ser, pese a los desafíos que afronta, un espacio de desarrollo acelerado".

Juan Prat, embajador en misión especial para Asuntos del Mediterráneo del gobierno español, abundaba en la misma dirección al apuntar que a la administración española "le incumbe intentar convencer a los socios del Norte que deben tener la misma convicción mediterránea que nosotros, aunque no es fácil tras la ampliación europea y la modificación de equilibrios".

De hecho, que la balanza de la acción exterior europea se incline mucho más hacia el Este es un temor extendido entre los PSM. Para remediarlo, Senén Florensa, director del IEMed, apostó por "recuperar la experiencia a partir de la cual nació el Proceso de Barcelona, es decir, los intereses sumados de una Alemania que quería estabilidad al Este y de una España que miraba al Sur", que acabaron propiciando la Conferencia Euro-mediterránea de Barcelona de 1995. "Son dos tendencias a sumar. La filosofía del Proceso de Barcelona debería impregnar el acercamiento al Este y

los instrumentos como la PEV, pensados *a priori* para el Este, deberían beneficiar también al Sur."

Complementariedad y alcance

El efectivo encaje de la PEV, una estrategia política con un enfoque de relación bilateral, con las necesidades de los PSM, un partenariado de filosofía multilateral y regional, fue otro de los aspectos discutidos en el seminario, aunque con notable diversidad de opiniones. Así, para Jesús Núñez, director del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, "desde España la PEV se ve como algo poco definido, diferente al Proceso de Barcelona, que acaba añadiendo más dificultades" mientras que para Dolores Romeo, de la dirección general de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, "entre la PEV y el Proceso de Barcelona no hay contradicciones, son procesos muy complementarios ya que los Planes de Acción conllevan una agenda de acciones concretas que responden a los objetivos marco del Proceso de Barcelona".

Para Esther Barbé, catedrática de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona, la PEV, ya no es un proceso regionalista como el Proceso de Barcelona, sino que "está concebida como un instrumento con capacidad trans-

formadora” que enfrenta Europa al doble reto de cambiar determinados status y de erigirse en un actor de creación de orden global al lado de EE UU.

Pero este salto dependerá de nuevo de la voluntad política y de los recursos. Para Jean Louis Reiffers, coordinador de la red de institutos económicos FEMISE, “los PSM no están, excepto Túnez, en un proceso real de convergencia económica con Europa”. Según este economista francés, “el Proceso de Barcelona no tiene un verdadero impacto económico ni provoca cambios en los PSM, que se mantienen en buena parte por el turismo y las remesas de los inmigrantes”, aunque reconoció que la PEV supone una oportunidad de hacer avanzar el partenariado al otorgar a los países vecinos la posibilidad de participar en el mercado interior europeo.

La falta de recursos fue subrayada también por Antoni Segura, catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad de Barcelona, que recordó que los programas MEDA están dotados solo con el 0,01% del presupuesto comunitario. En esta nueva etapa, sin embargo, podría contarse con algo más. Según Romeo, se han acordado 11.970 millones de euros para la PEV para el periodo 2007-13, mientras que para el periodo anterior se dispuso de 8.400 millones para los programas MEDA (5.300) y los TACIS (3.100). Si bien se felicitó que la cifra final para esta nueva etapa supone un incremento de más del 32% respecto al periodo anterior, también explicó que toda-

Percepciones diferentes entre Norte y Sur

Andreu Bassols, jefe adjunto de la Unidad EuroMed y de Asuntos Regionales, de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, expuso las diferentes percepciones y distorsiones entre el Norte y los PSM respecto a los objetivos de la agenda económica euromediterránea.

■ Libre comercio

Para Europa, en el marco del Proceso de Barcelona, el libre comercio era un instrumento de cambio en la gobernanza económica de los países del Sur a partir del cual se acabarían importando instituciones de gobernanza económica y a la larga también de gobernanza política. Ésa era la columna vertebral del Proceso de Barcelona, por discutible que sea. Para los PSM, el libre comercio les permitía consolidar unas preferencias acordadas en el marco de la política mediterránea renovada y en los acuerdos de cooperación firmados en su mayoría en los años setenta. Es muy distinto, ya que para los PSM era una facilidad de exportación, mientras para Europa pretendía ser “una palanca” de cambio.

■ Zona de libre cambio

Europa veía en ella un instrumento para aumentar la competitividad de los países del Sur, mientras que los PSM creían que promovería las inversiones hacia sus países y el hecho de no haber colmado todas las expectativas provoca sus quejas.

■ Integración Sur-Sur

Mientras que para los PSM se trata de cooperar para reexportar hacia Europa, para Europa se trata de crear una integración económica portadora de solidaridades de hecho que conduzcan a una estabilidad económica y a procesos de democratización.

■ Desarrollo rural

Respecto a los intercambios comerciales agrícolas, para la UE lo importante es desarrollar una economía rural de subsistencia, mientras que para los PSM se trata de competir con Europa en los productos que tienen capacidad de competitividad.

■ Servicios

Mientras que para la UE el elemento clave es la liberalización del derecho de establecimiento, la presencia comercial, para los PSM lo esencial es la presencia individual, la posibilidad de enviar trabajadores por un periodo temporal a Europa para ofrecer servicios.

■ Inversiones

Los PSM quieren que se promocionen más y mejores inversiones europeas en sus países, mientras que la UE no puede obligar a ello y además su prioridad es actuar sobre las políticas horizontales (*business environment*). Para los PSM la prioridad pasa por políticas de promoción de inversiones en textiles y componentes de automóviles, por ejemplo, mientras que para la UE es más importante que a través de la PEV se introduzcan cambios en la legislación y en las estructuras económicas, que favorezcan la inversión.

■ Tecnología

Los PSM solicitan a Europa la transferencia de tecnología. Pero ésta no se transfiere, es un bien económico que se vende y con derechos de propiedad, además de un valor añadido.

■ Medio ambiente

Mientras que los PSM tienden a pensar que es un elemento importante para las generaciones futuras pero no es urgente ante las necesidades de su población, para muchos expertos europeos, las necesidades ligadas a la sostenibilidad, son urgentes y actuales porque afectan ya a las poblaciones y requieren inversiones inmediatas.

■ Cooperación financiera

Para Europa, la cooperación financiera se entiende como instrumento de cambio en el campo de lo inmaterial, es decir, a través de asistencia técnica, en la aportación de un cierto *know-how*. Los PSM preferirían que fuera inversión directa a infraestructuras.

vía no hay consenso sobre la distribución del montante entre el Este y el Mediterráneo.

Ucrania, Marruecos e Israel

Una misma política para destinatarios muy diferentes.

Reiffers y otros participantes apuntaron que las necesidades de países del Este, como Moldavia o Ucrania,

no son en muchos ámbitos las mismas que las de los mediterráneos.

Según Juan González-Barba, consejero para Asuntos mediterráneos de la Representación Permanente de España ante la UE, el tipo de adhesión que se establezca con Turquía tendrá un significado especial para los países mediterráneos. Además, la adhesión de Turquía también influirá en la relación de la UE con Ucrania, cuyo proceso en el marco de la PEV está seguido estrechamente por países como Israel

y Marruecos, que saben que la nueva política les obligará a asumir más compromisos si quieren avanzar en su acercamiento a la UE.

En este sentido, Andreu Bassols, jefe adjunto de la Unidad EuroMed de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión, apuntó que el objetivo es “avanzar con la metodología utilizada en la ampliación, es decir, a partir de reformas internas y de convergencia legislativa, pero con la dificultad de que la UE todavía no ha definido con

De los fondos MEDA al Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación-IEVA

La Comisión Europea considera al IEVA, que sucederá a los fondos MEDA como instrumento financiero de la UE dirigido a los PSM, un medio más flexible y con más recursos, al servicio de las prioridades de la PEV y que cuenta con un elemento innovador, la cooperación transfronteriza.

Según explicó Dolores Romeo, la Comisión propuso financiar la PEV de 2007 a 2013 con 14.930 millones de euros aunque finalmente el acuerdo interinstitucional fijó la cifra en 11.970 millones. Romeo reconoció que se trataba de un 20% menos de lo solicitado pero que suponía un 32% más en términos reales. Además la ayuda financiera estará complementada por el Banco Europeo de Inversiones que para el período 2007-13 prevé destinar un apoyo financiero de 10.000 millones de euros para el Mediterráneo y de 5.000 millones de euros para el Este.

Los posibles beneficiarios del IEVA serán los países socios, entidades descentralizadas, organizaciones internacionales, autoridades y administraciones locales, sociedades, empresas, y actores no gubernamentales.

Los mecanismos de asignación dependerán de las necesidades de cada país y de su nivel de ambición fijado en los Planes de Acción, en los que se abor-

dará la cooperación en las áreas de desarrollo social y económico, protección de derechos humanos y libertades, Estado de Derecho y buena gobernanza y acercamiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. También se ha creado un fondo para ayudas financieras adicionales para aquellos países que alcancen un nivel significativo de progreso en buena gobernanza.

Uno de los elementos más innovadores de la PEV serán los programas de cooperación transfronteriza, a cargo del IEVA y el Fondo Europeo Regional de Desarrollo y que financiarán por primera vez a Estados miembros y países socios a través de un único reglamento. Los programas temáticos de esta cooperación se definen por áreas comunes de interés (derechos humanos y democracia, desarrollo humano y social, actores locales, migración y asilo, medio ambiente, seguridad alimentaria).

Para Romeo, la gestión de las migraciones es uno de los problemas que estos programas deben abordar. En España, la Comisión tiene previsto establecer en el marco del IEVA un programa de cooperación transfronteriza Islas Canarias-Sur Marruecos, dotado con 32,3 millones de euros para 2007-13, en el que la propia Comunidad Autónoma tendrá un papel predominante en su elaboración y gestión.

precisión qué hay en el lado de la oferta, que en cualquier caso no es integración, sino tener una 'participación' sin definir en el mercado interior. Y éste es el gran reto de la PEV, atraer a nuestros países vecinos con una perspectiva de progreso, de paz y estabilidad pero sin definir claramente los elementos."

Además de países, también se apuntó que subregiones como el Magreb deberían poder avanzar más y juntas en su acercamiento a la UE. Para Manuel Gómez-Acebo, subdirector General de África del Norte del Ministerio de Asuntos Exteriores, "el Magreb es un socio imprescindible para España y Europa –por razones geostratégicas, demográficas, económicas y comerciales– y el Magreb desea una relación privilegiada con Europa." Pero advirtió que este interés estratégico mutuo puede no fraguar si los nu-

meros retos del escenario magrebí no se afrontan con "un salto cualitativo fruto de una voluntad política clara" que permita "pasar de los diagnósticos a las propuestas y los hechos".

Migraciones

La gestión de las migraciones necesita de una respuesta multilateral que puede constituir en el marco de la PEV una vía para revitalizar el enfoque del Proceso de Barcelona. En este sentido, Gemma Aubarell, directora de programación del IEMed, planteó este gran reto como un problema común que hace del Mediterráneo un área de responsabilidad compartida. Para Aubarell, la política migratoria de la UE estaba demasiado anclada hacia la seguri-

dad y ahora con la PEV se incorpora con fuerza la cuestión de la cooperación.

Más participación de actores locales y sociedad civil

Otro aspecto tratado en el seminario fue el interés de sumar a las administraciones locales en la PEV. En el caso de la cooperación transfronteriza se destacó el papel que España y sus regiones pueden desarrollar, además de que su experiencia puede favorecer procesos de pluralismo democrático. También desde la sociedad civil se reivindicó una mayor "participación sustantiva, no simbólica ni subalterna" en la planificación de los objetivos de los Planes de Acción, según reclamó José Moisés Martín, presi-

dente de la Plataforma para el Fórum Civil Euromed.

El diálogo entre pueblos

En un contexto internacional definido por la globalización y las repercusiones del 11 septiembre de 2001, el debate sobre las identidades, las imágenes y las percepciones mutuas ocupó parte de la tercera sesión del seminario, en la que se lanzaron propuestas para acercar más las sociedades de ambas riberas del Mediterráneo. Rafael Dochao, responsable de Aspectos Sociales, Culturales y Humanos del Partenariado de la Comisión Europea, recordó que en los últimos años el foso de desconocimiento y desconfianza entre el mundo árabe y musulmán y Occidente ha aumentado y que deben tomarse acciones para reconstruir puentes de diálogo, aprovechando iniciativas nuevas como la Alianza de Civilizaciones y el bagaje del partenariado. Más participación de la sociedad civil, la celebración de conferencias y citas euromediterráneas y un mayor impulso de la Fundación Euromediterránea Anna Lindh para el Diálogo entre Culturas (FEAL), son algunas de las recetas propuestas por Dochao. También Gema Martín Muñoz, profesora de Sociología del Mundo Árabe e Islam de la Universidad Autónoma de Madrid, defendió el papel de la FEAL como instrumento para acelerar procesos de revisión histórica de las percepciones mutuas de mitos y realidades". ■