

Frustraciones y esperanzas de la cooperación euromediterránea

La cumbre de Barcelona es una buena ocasión para hacer balance del programa MEDA.

Sébastien Abis

En Barcelona, el cielo es gris. Diez años después de su creación, el partenariado euromediterráneo (PEM) presenta un balance poco honorable respecto a las esperanzas suscitadas y a los resultados esperados. La inquietud y la decepción abundan más que la satisfacción y la confianza.

El marco estratégico regional ha evolucionado sensiblemente desde 1995. La Unión Europea (UE) se ha concentrado en su ampliación hacia el Este al tiempo que se ha estancado en materia de política exterior. La falta de visión política común entre los Estados miembros de la UE en cuanto a la región mediterránea ha debilitado un partenariado poco conocido por sus poblaciones. Los países socios mediterráneos (PSM) no siempre han sido fieles a los compromisos que adquirieron. Así pues, ninguno de los aspectos de cooperación del PEM (de política y seguridad, económico y financiero, humano y sociocultural), ha progresado a la velocidad deseada. Subsisten conflictos y tensiones en ese espacio que se quisiera pacificar. La creación de una zona de libre comercio euromediterránea para 2010 despierta dudas sobre su factibilidad y temores sobre su rentabilidad. Al fin, “el efecto torpedo” provocado por el 11 de septiembre de 2001 ha vuelto vulnerable un diálogo cultural ya de por sí inestable. Así pues, progresivamente, el desencanto se ha instalado.

El fallo manifiesto del programa MEDA

Una de las principales debilidades del PEM reside en el carácter demasiado modesto y poco eficaz del programa MEDA, que, sin embargo, fue concebido para reducir la fractura económica Norte-Sur en el Mediterráneo. Al distribuir ayudas financieras y una asistencia técnica a los PSM, el MEDA trata simultáneamente cooperaciones bilaterales y regionales y cubre los tres aspectos de cooperación del partenariado. La programación se ha desarrollado en dos fases: MEDA I de 1995-99 (presupuesto global de 3.435 millones de euros) y MEDA II para el periodo 2000-06 (presupuesto global de 5.350 millones de euros).

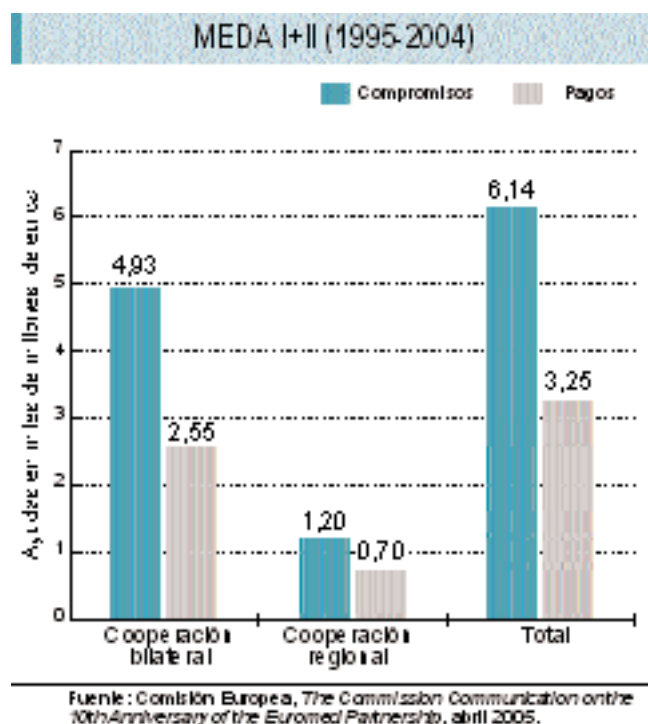
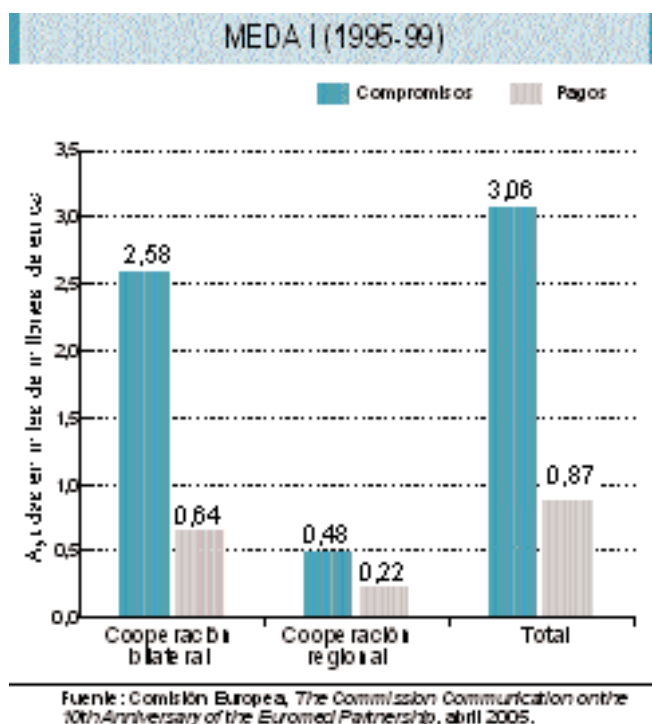
Sin embargo, para hacer un balance realista de este programa hay que hacer referencia a los datos correspondientes a los ocho PSM árabes (Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria, Territorios Palestinos y Túnez). Estos últimos, a diferencia de Turquía e Israel, son plenamente elegibles para las ayudas bilaterales y regionales de MEDA. Este artículo se centrará en el análisis sobre estos ocho PSM árabes, que retomará bajo el acrónimo de “zona MEDA”.

A partir de ahí, el volumen financiero y la eficiencia del programa MEDA quedan reducidos. Entre 1995 y 2004, sólo se desembolsaron 3.260 millones de euros en los ocho PSM (de los cuales alrededor del 73% únicamente entre 2000 y 2004), de los 6.140 millones comprometidos. Marruecos, Egipto y Túnez han sido los principales países receptores de las ayudas MEDA con el 22%, el 20% y el 19% de los fondos liquidados desde 1995 en cooperación bilateral, respectivamente. A la inversa, Líbano y Argelia, con el 4%, resultan poco afectados por el programa MEDA. En cuanto a su impacto sobre las poblaciones, sigue siendo muy limitado (1,8 euros por habitante y año de media) comparado con los 27 euros que los habitantes de los nuevos miembros de la UE (los países de Europa central y oriental) han recibido anualmente desde 1995 (programas PHARE, ISPA y SAPARD).

Estas estadísticas poco valoradas pueden explicarse por la existencia de tres grandes hándicaps en la programación de MEDA. En primer lugar, un diferencial considerable entre la ayuda comprometida y los fondos pagados: la tasa de desembolso para el periodo 1995-2004 apenas llega al 53%. Luego, una marginación de la cooperación regional en las subvenciones asignadas (23% de media), forzosamente nociva para el desarrollo de la cooperación Sur-Sur.

Por último, un peso tecnocrático perjudicial para aplicar y poner rápidamente en práctica los proyectos. Además, la centralización de las decisiones en Bruselas y la terapia de choque librecambista prescrita por la UE para el Sur no han respondido a la dimensión asociativa de Barcelona. Con frecuencia, los PSM aparecen como Estados receptores de ayudas que van a buscar a la venta-

Sébastien Abis es investigador sobre asuntos euromediterráneos, París.



nilla europea y no como actores plenamente asociados a las orientaciones del programa MEDA.

Últimamente se han emprendido reformas para mejorar la utilización de los fondos MEDA. En 2001 se creó la agencia EuropAid para acrecentar el control sobre la gestión de los proyectos. La desconcentración progresiva desde 2002 de la asignación de los fondos en beneficio de las delegaciones de la Comisión Europea (DCE) en el seno de los PSM ha reforzado la adecuación de los programas propuestos con las necesidades y las expectativas locales. La entrada en vigor de todos los acuerdos de asociación, exceptuando aquél entre la UE y Siria, favorece la construcción de la zona euromediterránea de librecambio y facilita la puesta en práctica del programa MEDA (con un progreso en la eficacia: el ratio pagos/compromisos llegó al 115% en 2004). Por su lado, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) ha vitalizado su acción en el Mediterráneo al establecer la Facilidad euromediterránea de inversión y partenariado (Femip) en 2002.

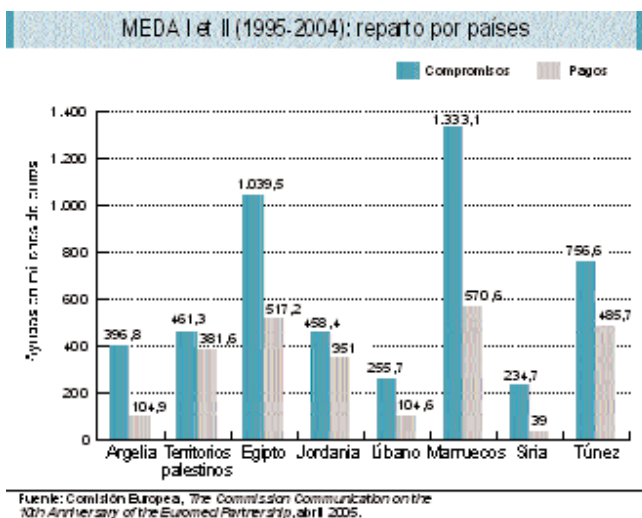
A pesar de todo, la desigualdad de riqueza entre las orillas norte y sur sigue sin reducirse: se consolida. En 2003, la media del PNB/habitante en la UE-25 se elevaba a cerca de 19.900 dólares, mientras que en la zona MEDA, tan sólo era de 1.800 dólares. Es decir, una diferencia de nivel de vida de uno a 11 entre el sur y el norte del Mediterráneo. A pesar de unos verdaderos esfuerzos (consolidación de los equilibrios macroeconómicos, continuación de los ajustes estructurales, bajada de los aranceles), los PSM no despegan económicamente. Su crecimiento sigue siendo insuficiente para permitir una integración en la economía de mercado globalizada y

cubrir unas necesidades de empleo considerables. Finalmente, la pobre implicación del sector privado en el conjunto de Barcelona perjudica el proceso de integración económica euromediterránea. Los operadores privados, del Norte como del Sur, se mantienen fríos ante el partenariado. De ahí que las inversiones extranjeras directas (IED) sean insignificantes en la región: la República Checa por sí sola aparece más atractiva que los ocho PSM árabes juntos, en el periodo 1995-2003.

Reformar la ayuda en el Mediterráneo a través de la jerarquización de las prioridades

Por falta de jerarquización en las prioridades, las acciones del programa MEDA se han dirigido hacia una multitud de asuntos. Esta dispersión de la ayuda ha reducido el alcance efectivo de los proyectos. La ineficacia del programa MEDA ha contribuido a la mala prensa del PEM. Se podrían apuntar algunas soluciones para reformar y optimizar la ayuda económica europea.

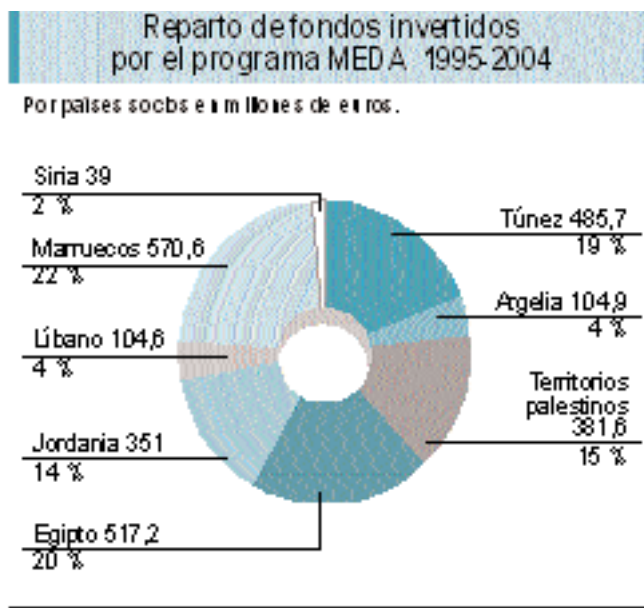
En primer lugar, listar las prioridades para la región y concentrar las ayudas sobre un número restringido de programas clasificados como estratégicos: seguridad, buen gobierno y democracia, reformas económicas y crecimiento sostenible, educación e intercambios socioculturales. Hay otros sectores que pueden estimular la competitividad regional: transportes e infraestructuras, gestión de las reservas naturales (agua), tecnologías de la información y la comunicación (TIC), economía del conocimiento y la formación, turismo. Pero las ac-



ciones sobre estos programas sólo serían influyentes con estrategias a largo plazo.

Luego, simplificar las herramientas técnicas y administrativas. La creación de un secretariado único para gestionar el conjunto de los canales de ayudas europeas existentes destinados a los PSM (fondos MEDA, préstamos BEI) sería muy útil para evitar la dilución de la asistencia económica. Este "Secretariado económico euromediterráneo" podría estar asistido por un comité técnico encargado de ampliar la participación de los sectores privados (empresarios, confederaciones) y no-gubernamentales (asociaciones y sindicatos). Además deben simplificarse los procedimientos: cuanto más claros sean los programas, más concretos serán los proyectos y más palpables los resultados.

Se debe alentar el fortalecimiento del papel de las DCE, valorando su presencia en terrenos a veces indescifrables vistos desde el Norte. Lo ideal sería conseguir una traslación progresiva de las DCE hacia un sistema de "agencia euromediterránea" cuyas reservas financieras y humanas internas fueran paritarias entre la UE y los PSM. Estas agencias encarnarían las fuerzas motrices y estratégicas del PEM al constituirse en bancos de proyectos. Es hora de que la acción europea financiada en los PSM emane de proyectos propuestos por las sociedades del Sur, respondiendo así a necesidades cotidianas e imperativos de modernización de los Estados. Aquí se recomienda la participación de las sociedades civiles y de las colectividades territoriales. Mejorar la eficacia de las ayudas europeas destinadas a los PSM requiere pues criterios, *monitoring* y evaluación pero también paciencia, pedagogía y confianza. De ahí la relevancia de un sentimiento de co-pertenencia y de apropiación de las acciones programadas. Compartir los diagnósticos, concertar el trabajo a realizar, adaptar las actividades al contexto local y a las especificidades del país son cuestiones previas indispensables para anclar el método participativo en cada proyecto euromediterráneo. La cofinanciación de los pro-



yectos podría conducir a responsabilizar a los PSM al incitar a las iniciativas locales seductoras a situarse en un marco euromediterráneo.

Por su lado, el BEI (11.000 millones de euros en préstamos en el Mediterráneo entre 2000 y 2004), debería cerrar un acuerdo con la UE sobre la oportunidad de crear ese "Banco euromediterráneo de desarrollo" tan esperado (en estudio para 2006). También sería aconsejable complementar la acción del BEI y la ayuda económica europea para maximizar la visibilidad del PEM. Por último, convendría trabajar sobre pequeños proyectos que agrupen a pocos Estados (con un coordinador), para estimular la eficacia de la acción y evitar el tener asociados durmientes. En esta óptica, la promoción de cooperaciones reforzadas que operen sobre políticas sectoriales estratégicas es fundamental para relanzar el PEM. La constitución de un núcleo duro fijo de Estados determinados podría resultar convincente en el Mediterráneo occidental con un esquema 3+3 (España, Francia, Italia, Argelia, Marruecos, Túnez) que simultáneamente forjaría la integración del Magreb.

Última reforma inevitable: acrecentar la condicionalidad de la ayuda económica. Hay que restablecer un lazo implícito entre la ayuda asignada, los criterios de control y los resultados obtenidos por el proyecto. Conviene velar por el respeto de las reglas de derecho ya que el verdadero efecto palanca de la ayuda será el que permita progresar en la apertura democrática de los PSM. La futura política europea de vecindad prevé articular estrechamente las ayudas económicas a las reformas democráticas. Sin embargo, los PSM se preocupan por este método, que perciben como una intromisión de la UE en sus asuntos internos. Así, una condicionalidad positiva (adjudicaciones de bonos financieros para los

Entre compromisos y pagos: la eficacia decepcionante del programa MEDA

MEDA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Cooperación bilateral y regional (en millones de euros)										
Compromisos	173	370	911	809	797	568,7	603,3	611,6	600,3	697,6
Pagos	50	155	207,8	222,2	240,3	315,3	317,8	454	497,7	801,1
Ratio P/C	28,9%	41,9%	22,8%	27,5%	30,1%	55,4%	52,7%	74,2%	82,9%	115%

Fuente: Comisión Europea, *The Commission Communication on the 10th Anniversary of the Euromed Partnership*, abril 2005.

Estados que respeten los compromisos iniciales) parece más apropiada a corto plazo, así como que el cese definitivo de la asistencia económica debe excluirse. Sobre todo, la UE no podrá avanzar en este aspecto más que acordando concesiones a los PSM, por ejemplo en materia de libertad de circulación de las personas y liberalización agrícola.

Sin progresos en materia democrática, tanto el norte como el sur del Mediterráneo saldrán perdiendo. Las opiniones públicas acabarán rechazando un partenariado sospechoso de encarnar la indulgencia de ciertos dirigentes europeos hacia ciertos regímenes autoritarios útiles en un periodo de fobia terrorista y extremista. Ya de por sí desaventajados económica y tecnológicamente, las poblaciones de los PSM sufren por no poder expresarse libremente y sin peligro. La democracia es el único bastón que podría ayudarles a superar esas dificultades.

Dejar atrás el clima de desconfianza con nuevas esperanzas

La crítica al PEM no debe ocultar su importancia. Parece inconveniente evocar un *statu quo* regional generalizado. Sería negar la importancia simbólica y humana de este partenariado en un momento en que algunos quieren ver en el Mediterráneo unas diferencias irreconciliables entre los pueblos. Sería ignorar la originalidad y la acción plural de la política mediterránea de la UE, sostenible y multilateral, que sobrepasa el marco securitario para atender también los desafíos económicos, sociales, medioambientales y culturales de la región. Sería pasar por alto los riesgos y amenazas de un no partenariado.

Sin embargo, pronosticar una renovación cualitativa y cuantitativa del PEM es una apuesta osada. A la inagotable constatación de divisiones entre los PSM se ha añadido recientemente el extravío político de la UE, consecuencia de los tumultos sobre el proyecto de Constitución y de las incógnitas sobre el presupuesto europeo después de 2006. Hay tensiones que persisten (conflicto de Oriente Próximo, caos iraquí, cuestión saharauí) y no permiten abordar de forma serena

la reforma constructiva del PEM. *Last but not least*, una proliferación de nuevas iniciativas ha visto la luz en la región (la Iniciativa para un Gran Oriente Medio y Norte de África –BMENA–, G-8) donde la potencia americana refuerza incansablemente sus posiciones. Sin embargo la complementariedad entre la acción de Estados Unidos y de la UE parece limitada en la zona. Además, la reforma del PEM se inscribe en una agenda favorable a las ideas americanas por el cúmulo de presidencias que ostenta Reino Unido (UE, PEM, G-8) que acredita la tesis de una cumbre de Barcelona más mediática que pragmática, centrada en los asuntos de seguridad y el terrorismo.

El año 2005 ha sido consagrado “año del Mediterráneo” por las instancias dirigentes de la UE. Aunque bienvenido, este alarde no deja de ser insuficiente frente a la vaguedad de las intenciones europeas. Lo que la región necesita son reformas, adaptación de las herramientas y una visión a largo plazo. El décimo aniversario de la Declaración de Barcelona, más pertinente que nunca, que se celebrará el 28 de noviembre de 2005 en la capital catalana, se presenta como una fecha-clave en la agenda euromediterránea. Conmemorar desde luego, pero sobre todo renovar. O el evento enuncia reformas claras para el PEM y consigue proponer perspectivas audaces, innovadoras y estimulantes para el conjunto de la región, o la ceremonia sella la parálisis del proceso.

Sin una política audaz en el Mediterráneo, la UE no está en condiciones de desempeñar un papel internacional y estratégico de primer orden. Es ahí donde está realmente en juego la permanencia o no de su influencia en la escena internacional. Los países del sur del Mediterráneo necesitan asociarse y anclarse a Europa para afrontar los desafíos de su modernización. El aislamiento y la duda no son promesas de futuro. Para dejar atrás el clima de desconfianza actual, la UE debe crear nuevas esperanzas para los PSM. La constitución de un espacio regional euromediterráneo integrado, enérgico, convergente y solidario pasa necesariamente por un proyecto político movilizador. Sin prospectiva, el Mediterráneo está condenado a las fracturas, a las desigualdades y a los retrocesos identitarios. ■