

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

Obs

Observatori de Política Exterior Europea



Working Paper n. 49
Junio de 2003

Las relaciones euromediterráneas y el desarrollo sostenible: ¿Un reto imposible?

Raffaella Labruna¹

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Roma "La Sapienza" e investigadora *stagiaire* en el IUEE

Abstract

El desarrollo sostenible es uno de los retos más importantes y complejos, a nivel internacional, de la época en la que vivimos dado que implica que el crecimiento económico y la expansión comercial sean siempre compatibles con el respeto para el medio ambiente y el desarrollo social. Este estudio examinará la posición que ha venido ocupando el tema del desarrollo sostenible en el marco de las relaciones europeas con los países del sur y este del Mediterráneo y cómo ha influido en la acción de la Unión en el ámbito de las iniciativas relacionadas con el Partenariado euromed.

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (España)

Introducción

Europa tiene conexiones muy antiguas con la región del Mediterráneo que se fundan en razones geográficas, históricas y culturales y que llevan a definir esta zona como un “continente líquido”². Dichas relaciones, junto con la proximidad geográfica de los países de las dos orillas, sitúan al Mediterráneo entre las principales prioridades de la Unión Europea. Además, el complejo contexto político, económico y social de la cuenca mediterránea induce la UE a considerar la paz y la estabilidad de esta región un eje fundamental para el equilibrio de toda Europa y un objetivo prioritario de su política exterior. Esta afirmación es aún más evidente si se toma en consideración la época en que vivimos, caracterizada por un lado, por el conflicto en Oriente Próximo, y por otro lado, por la incertidumbre que los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 llevan consigo. Para lograr los objetivos de paz y estabilidad, la Unión creó, tras intentos de escaso éxito, un mecanismo de cooperación innovador - el Partenariado euromediterráneo - que, como dice la propia palabra, se basa en una relación en principio equilibrada entre los 27 socios³ y que abarca tres distintos sectores: la cooperación política y de seguridad; la económica y financiera; y la social, cultural y humana.

Con respecto a esta nueva forma de cooperación, que es al mismo tiempo multilateral y multitemática, es interesante notar la toma de conciencia por parte de las autoridades europeas de que la estabilidad y la paz de una región dependen no sólo de cuestiones políticas o económicas, sino también de otros muchos factores relacionados con las condiciones sociales y la calidad de vida de la población. Es más, con respecto a estos asuntos, toma una posición central en la visión europea el principio del desarrollo sostenible según el cual no puede haber desarrollo económico que no tenga en cuenta sus posibles consecuencias negativas en términos ambientales y sociales. Es decir, el desarrollo debe poder “satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”⁴. Este principio, nacido en el seno de las Naciones Unidas, se ha convertido en uno de los elementos fundamentales de la política europea pero también en uno de los argumentos más “de moda”, por ser paradigma de lo políticamente correcto.

La finalidad del presente estudio es examinar cuál es el papel del desarrollo sostenible en el Partenariado euromediterráneo y qué temas abarca, intentando también entender hasta qué punto la Unión ha tenido en cuenta este asunto a la hora de actuar en la región mediterránea. En particular, en la primera sección del estudio se reproducirán los objetivos que la UE fija en el marco del desarrollo sostenible, como enunciados en los documentos comunitarios a partir de la Declaración de Barcelona; en la segunda parte se presentarán los medios que la Unión tiene a disposición como instrumentos de cooperación financiera para realizar los objetivos expuestos; y finalmente, se reflexionará sobre la eficacia de las acciones comunitarias en el marco del desarrollo sostenible, tomando en consideración unos sectores de interés particular como el medio ambiente y la situación de la mujer.

I. Desarrollo sostenible: objetivos

La política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea ha ido evolucionando a lo largo del tiempo empezando por el Tratado de Roma de 1957, que afirmaba la voluntad de ofrecer un trato especial a las colonias o ex colonias de los estados miembros que las tenían por razones históricas, políticas, económicas y culturales⁵. A partir de los años setenta se inició una ampliación de la política comunitaria de cooperación hacia otros países: África, Caribe y Pacífico (acuerdos de Lomé), Asia y América Latina (programa ALA) y el Mediterráneo (los primeros protocolos mediterráneos); pero será sólo con el Tratado de Maastricht de 1993 cuando se establece jurídicamente la política de cooperación para el desarrollo, renovándose su formulación en el título XX del Tratado de Amsterdam de 1997. Dicho Tratado afirma que la política de la Unión se debe llevar a cabo siguiendo una clara estrategia a favor del desarrollo económico y social sostenible; en concreto, el art. 177 (antiguo art. 130 U) establece favorecer: a) el desarrollo social y económico duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos; b) la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial; c) la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.

En lo que concierne más específicamente a la región del sur y este del Mediterráneo, esta tiene una historia muy larga en las relaciones exteriores de la UE, que ha abarcado los problemas relativos a esta zona de maneras diferentes a lo largo de los años: se empezó, entre 1962 y 1972, mediante unos acuerdos de asociación que establecieron vínculos comerciales entre la Unión Europea por un lado, y Grecia, Turquía, Líbano, Túnez, Marruecos y Egipto por el otro; sin embargo, eso no aportó muchos cambios en las relaciones, que quedaron de tipo mayoritariamente colonial, es decir basadas en la compra de materias primas y en la venta de productos manufacturados. En los años setenta se intentó corregir la falta de uniformidad de dichos acuerdos con la Política Mediterránea Global (PMG)⁶, que planteaba no sólo la simplificación de los intercambios comerciales, sino también la cooperación económica y financiera para promover el desarrollo socioeconómico. Sin embargo, debido a la crisis del petróleo de 1974, a las crisis monetarias internacionales y a las sucesivas guerras que caracterizaron este periodo, la PMG no tuvo los resultados esperados, así que entre 1988 y 1991 las instituciones comunitarias elaboraron la Política Mediterránea Renovada (PMR), una nueva forma de cooperación para reforzar los vínculos con los países mediterráneos⁷. Sin embargo, los acontecimientos históricos que caracterizaron los años noventa (la Guerra del Golfo, la creación del mercado común, la caída del muro de Berlín y los planes de ampliación de la UE hacia los países de la Europa del este) debilitaron las relaciones euromediterráneas tanto desde el punto de vista político como financiero. Además, la situación de los países del sur y este del Mediterráneo (en adelante, PSEM) a principios de los noventa es más bien difícil: después de diez años de reformas económicas, la desigualdad social, el desempleo y la pobreza no disminuyen sino que aumentan, acarreando consecuencias políticas y sociales que representan una amenaza al desarrollo de las relaciones euromediterráneas (véase Tabla 1). Por otro lado, si los acontecimientos de los noventa daban protagonismo a los países del este de Europa, empujaban también la UE a reformar las relaciones con sus vecinos del sur. Así que la voluntad de hacer de la cuenca del Mediterráneo "una zona de cooperación que asegure paz, seguridad, estabilidad y prosperidad", objetivo que la Unión establece desde el Consejo Europeo de Corfú en 1994, llevó a la creación del Partenariado euromediterráneo en la Conferencia de Barcelona en noviembre de 1995, que representa la primera piedra de una verdadera política estructurada de la Unión Europea hacia la región. Dentro del marco general del Partenariado, toman importancia algunos elementos específicos, los propios objetivos que, en cada uno de los sectores, la Unión Europea prevé alcanzar.

Tabla 1. Indicadores socioeconómicos de la región mediterránea (2000)

	PIB per capita	Población - Crecimiento medio de la población (1999)		Índice de desarrollo humano	Índice de mortalidad infantil	Pobreza (%)	Índice de actividad económica de las mujeres*
Argelia	5,308	30,1	1,5	0,697	50	23,4	29,5
Chipre	20,824	0,7	0,4	0,883	6	..	49,0
Egipto	3,635	62,0	2,1	0,642	37	31,2	35,0
Israel	20,131	6,2	2,8	0,896	6	..	48,4
Jordania	3,966	4,7	3,2	0,717	28	8,2	26,6
Líbano	4,308	4,0	1,9	0,755	28	9,9	29,6
Malta	17,273	4,4	0,4	0,875	5	..	25,8
Marruecos	3,546	28,2	1,7	0,602	41	35,8	41,4
Palestina**	4,0	3,0	4,1	..	25
Siria	3,556	15,9	2,7	0,691	24	19,3	28,6
Túnez	6,363	9,5	1,1	0,722	22	..	36,9
Turquía	6,974	64,3	1,5	0,742	38	12,7	49,9

Fuente: United Nations Development Programme, Human Development Indicators, www.undp.org

* % a partir de los quince años.

** Fuente: Comisión europea, "Documento de estrategia regional 2002-2006 y Programa Indicativo regional 2002-2004". Datos de 1998.

Escogiendo entre ellos el tema del desarrollo sostenible, objeto de este estudio, cabe subrayar que éste reúne bajo una única idea las acciones concretas a favor tanto del medio ambiente como del desarrollo social y económico; de hecho, la idea de desarrollo sostenible es más bien nueva, dado que se empieza a elaborar este concepto a partir de los años ochenta. En la década de los sesenta, el objetivo fundamental de la política de cooperación para el desarrollo de la CE era la expansión económica y sus efectos negativos no se tenían en cuenta porque eran aparentemente contrarrestados por los positivos: un crecimiento económico "sostenido", entendido como el mantenimiento del crecimiento en el producto nacional bruto, era concebido como necesario y casi suficiente para aportar los aumentos de bienestar requeridos por una población mundial en aumento. Además, con un mayor crecimiento económico se podían resolver los problemas que el mismo generaba; así la tendencia del momento llegó a identificar el crecimiento con el desarrollo⁸. Sin embargo, en los años setenta, se empiezan a tomar en consideración los costes del crecimiento y los efectos relacionados con la degradación del medio ambiente, introduciendo de tal manera un nuevo planteamiento del desarrollo socioeconómico y las relaciones internacionales. En los años ochenta, como se ha visto, es cuando por primera vez se afirma que el desarrollo económico debería ser "sostenible", para que los recursos naturales y ambientales sobre los que se fundan los procesos socioeconómicos, se puedan preservar. Es más, se llega a considerar imprescindible el binomio medio ambiente/ desarrollo socioeconómico como elemento fundamental de decisión a todos los niveles; a partir de esta integración surge el desarrollo sostenible como estilo de vida con formas de producción, consumo, distribución y movilidad más racionales en términos ecológicos, económicos y sociales⁹. Finalmente, en la última década del siglo XX, el concepto de desarrollo sostenible se va ampliando y reforzando con esquemas operativos que buscan la plena integración de los procesos económicos con los procesos ecológicos¹⁰. Formalmente, la expresión "desarrollo sostenible" aparece en el marco de las Naciones Unidas con el Informe Brundtland (1987) y si bien la idea nace en el ámbito ambiental, se acaba con darle una interpretación extensiva¹¹: el desarrollo no debe comprometer las necesidades, no sólo ambientales, sino también sociales de las generaciones presentes y futuras. Desde la visión europea, que adopta la formulación de las Naciones Unidas, la idea del desarrollo sostenible abarca tres campos diferentes: económico, ambiental y social.

En relación a la dimensión económica, cabe señalar, en primer lugar, que la realización de una cooperación económica y comercial con los PSEM, basada en la introducción del libre comercio y la realización de reformas económicas y estructurales en los países mediterráneos, es uno de los objetivos más importantes del Partenariado, dado el papel fundamental que la Unión Europea juega en las relaciones comerciales de los PSEM. Fue en un periodo de transformaciones profundas en Oriente Próximo y Norte de Africa - a causa del fin de la guerra fría, la caída de la Unión Soviética y la guerra contra Irak de 1991 - cuando la UE tuvo que cambiar su política hacia el Mediterráneo. Además, la influencia económica europea era tan grande que tanto Oriente Próximo como el Norte de Africa no podían evitar que la UE fuese su mayor socio comercial; eso queda muy bien demostrado por el papel que tiene la energía, de la que Oriente Próximo y Norte de Africa son sus mayores proveedores¹². El corazón de la política mediterránea europea parece, entonces, ser económico y se basa en la idea de una zona de libre cambio entre la Unión Europea y sus socios mediterráneos, acompañada por una ayuda financiera a la transición dirigida sobre todo al sector privado¹³. Sin embargo, ante el objetivo europeo de desarrollo económico de los PSEM queda la pregunta si éste será, o bien si lo ha sido hasta ahora, sostenible en términos ambientales y sociales; es decir, la pregunta de cómo se han tomado en consideración estos dos temas a la hora de enunciar los objetivos de la Unión en el Mediterráneo y, sobretodo, de actuar para alcanzarlos.

El tema ambiental entra efectivamente en la política mediterránea a través del Programa de trabajo anexo a la Declaración de Barcelona, que, subrayando la necesidad de seguir con las acciones ya existentes en el sector ambiental, como los programas MAP y METAP¹⁴, propone estructurar un sistema de control en la región mediterránea a través de un diálogo institucional regular (las conferencias euromediterráneas de Ministros de medio ambiente) y crear un Programa de acción para la protección del medio ambiente en el Mediterráneo. El "Programa de acción ambiental a corto y medio plazo" (SMAP), aprobado en la primera Conferencia euromediterránea de Ministros de medio ambiente (Helsinki, 1997), destaca cinco sectores prioritarios: gestión del agua, de los residuos, de la contaminación, del área costera y lucha contra la desertización. Después de muchos años de silencio a nivel ministerial sobre el tema

ambiental, el Plan de Acción aprobado en la Conferencia euromediterránea de Valencia en abril de 2002, dedica al desarrollo sostenible un apartado entero, en el cual se piden iniciativas para fortalecer las capacidades técnicas e institucionales en la región del Mediterráneo en sinergia con los programas MAP y METAP y se propone la adopción del sistema de evaluación de impacto de sostenibilidad para controlar que el comercio y la protección ambiental tengan una relación de compatibilidad. Además, los últimos acontecimientos en el sector en cuestión subrayan una vez más el papel central que juegan el desarrollo sostenible y el medio ambiente en el enfoque de la UE hacia todas las políticas: la Conferencia de Atenas (julio de 2002), de hecho, ha confirmado la "importancia del desarrollo sostenible como el objetivo global predominante del Partenariado euromediterráneo" adoptando un documento marco para una estrategia euromediterránea de integración ambiental.

Por último y como ya hemos adelantado, en el marco del desarrollo sostenible hay una relación muy estrecha entre el medio ambiente, el desarrollo social y el desarrollo económico. Uno de los temas sociales más relacionados con el medio ambiente es el de la reducción de la pobreza, que es también uno de los objetivos más importantes de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo. De hecho, una mala calidad ambiental condiciona negativamente los esfuerzos de los países en desarrollo para aliviar la pobreza tanto a corto como a largo plazo; las personas más pobres de los países menos desarrollados son habitualmente las más vulnerables a los efectos de una degradación ambiental que puede incluir: una mala calidad del aire - que puede comportar enfermedades y muertes prematuras; la escasez y una progresiva peor calidad del agua; la pérdida de bosques, biodiversidad y degradación de los suelos - lo que comporta una menor seguridad alimentaria y productividad; la sobreexplotación de las zonas costeras y una consecuente pérdida de pesca; la falta de acceso a servicios básicos como los sistemas de agua y saneamiento; la mala gestión de productos químicos (fertilizantes e insecticidas), residuos y otras fuentes de peligro que pueden tener efectos sobre la salud¹⁵. La dimensión social del desarrollo sostenible abarca también los temas de la educación y la formación profesional, que son asuntos estrechamente ligados a los problemas de pobreza y desempleo. Para alcanzar este objetivo, la Conferencia de Roma de 1996 sobre la cooperación euromediterránea en el marco de la sociedad de la información había propuesto el fomento de sistemas educativos que favorecieran el aprendizaje a lo largo de toda la vida, la movilidad y la reconversión. Sin embargo, el Programa Indicativo Regional del Partenariado euromediterráneo para los años 2002-2004 reproduce unos objetivos más precisos: prevenir y luchar contra el desempleo; fomentar la integración ocupacional de los jóvenes; promover un diálogo a nivel regional sobre las estrategias laborales y de formación; apoyar las instituciones de los socios mediterráneos en el fortalecimiento de sus capacidades educativas; aumentar la cooperación entre educación y formación profesional. De hecho, justamente la cooperación entre educación y formación profesional es lo que mayormente falta en los países de la orilla sur del Mediterráneo: los sistemas educativos de estos países son principalmente dirigidos a las dos funciones primarias de la educación - el desarrollo de la persona y la socialización - mientras que desatienden la tercera, es decir el desarrollo de las aptitudes profesionales¹⁶.

Finalmente, en lo que concierne a las mujeres y a su papel social, este tema ocupa las páginas de los documentos comunitarios desde el comienzo del Proceso de Barcelona: ya en la propia Declaración de Barcelona se afirma que, como las mujeres juegan un papel clave en el desarrollo, debería promoverse su participación activa en la vida económica y social y en la creación de empleo¹⁷. Al igual que en el tema del medio ambiente, la Unión Europea basa su postura en relación a las cuestiones de género en las convenciones de las Naciones Unidas¹⁸, como se puede observar en el Reglamento sobre la integración de las cuestiones de género en la cooperación para el desarrollo de 1998¹⁹. Es en este documento donde se plantea la necesidad de integrar la atención a las cuestiones de género en todas las políticas comunitarias y en las acciones de cooperación para el desarrollo, con la finalidad de eliminar la disparidad entre hombres y mujeres, en particular en el ámbito laboral y de participación a los procesos decisorios tanto políticos, como económicos y sociales. Ya en 1999 se empezaron unas iniciativas en esta dirección, la última de las cuales es el "Foro regional sobre el papel de la mujer en el desarrollo económico" (Bruselas, 2001), que abarca temas importantes como la participación de las mujeres en el mercado laboral, la creación de empresas gestionadas por mujeres, los instrumentos financieros y la educación y formación profesional.

II. Desarrollo sostenible: medios

Después de reproducir los objetivos relacionados con el desarrollo sostenible en la región del Mediterráneo, se repasarán a continuación los instrumentos que la Unión Europea tiene a disposición para alcanzarlos: en primer lugar, la creación de la zona de libre cambio y, en segundo lugar, los propios instrumentos financieros. Éstos, como resulta evidente de la lectura del presupuesto comunitario en la sección relativa a las acciones exteriores, suelen ser de dos tipos: los que tienen un enfoque geográfico, es decir que están pensados exclusivamente para el sur y este del Mediterráneo, y los que se hallan en el marco de las actividades temáticas de los programas europeos para el desarrollo, es decir, que son válidos para todas las áreas geográficas.

En relación a la zona de libre cambio, prevista inicialmente para el 2010 y que se realizará entre la Unión Europea y cada uno de los PSEM, ésta se basa sobre la firma de los acuerdos de asociación entre la UE y los países interesados. La idea básica es que, mediante la liberalización económica y comercial, los PSEM puedan alcanzar niveles de vida más altos: de hecho, la condición para que se empiece la liberalización es que los socios mediterráneos realicen importantes reformas estructurales en diferentes sectores, reformas que les permitirían mejorar las condiciones no sólo económicas sino también políticas y sociales de sus países y alcanzar de esta manera, a largo plazo, una condición de bienestar. Resulta entonces que la zona de libre cambio "no es una finalidad en sí misma, sino un mero instrumento para eliminar las desigualdades económicas y sociales entre las orillas del Mediterráneo, para fomentar el desarrollo sostenible y la cooperación regional"²⁰.

En lo que concierne a los instrumentos geográficos, casi toda la cooperación con el Mediterráneo se fundamenta en un programa específico, el Meda, creado en 1996 - como parte integrante de la Declaración de Barcelona - con la finalidad de financiar todas las actividades propuestas en el marco del Partenariado euromediterráneo. Sin embargo, cabe señalar la existencia de instrumentos anteriores al Meda, los llamados Protocolos financieros que, a pesar de que ya no estén en vigor, siguen proporcionando dinero a los PSEM. A partir de 1978, la Unión ha firmado con cada uno de los países mediterráneos cuatro acuerdos internacionales seguidos que definían la base jurídica, los objetivos y el presupuesto de la cooperación financiera bilateral²¹. Cada acuerdo tenía una duración de cinco años y establecía una cantidad fija de dinero que los PSEM tenían derecho a utilizar hasta que se hubiese agotado; es decir que no se había fijado una cláusula de suspensión, lo que permitía a los países beneficiarios aplazar indefinidamente la realización de los proyectos sin perder el derecho a recibir los fondos²². A consecuencia de eso, las cuatro series de protocolos acabaron siendo paralelas y muchos fondos quedaron inutilizados. Este problema, junto con la inevitable rigidez de la estructura de los Protocolos - causada por el bilateralismo, que no dejaba espacio para la cooperación a nivel regional, por la repetición de los procedimientos de negociación y de ratificación y por la larga duración de los programas - hizo necesaria una reforma de la cooperación financiera²³.

La ocasión para realizar esta reforma se presentó con la Declaración de Barcelona: la creación del Partenariado entre la UE y los PSEM, basado en un enfoque multilateral, multitemático y financiado por unos fondos redoblados en comparación con los Protocolos anteriores, llevaba naturalmente consigo la necesaria reorganización del sistema. Así que en junio de 1995, previamente a la conferencia de Barcelona y cuando todavía las negociaciones entre los representantes de la Unión Europea y los de los PSEM estaban abiertas, el Consejo Europeo de Cannes definió con precisión las perspectivas financieras de la cooperación euromediterránea e indicó la posición de la UE frente a la conferencia de Barcelona (27-28 de noviembre de 1995), que debería permitir a los socios de la Unión y del Mediterráneo fijar conjuntamente sus relaciones futuras. En Cannes se decidió el montante de los fondos a destinar al Meda, estableciendo al mismo tiempo que el nuevo programa de cooperación financiera podría coexistir, dentro del presupuesto comunitario, con los anteriores Protocolos financieros y con las líneas presupuestarias temáticas. El 90% del presupuesto del Meda fue otorgado a los proyectos bilaterales²⁴, mientras que el restante 10% a las actividades regionales, abiertas a todos los socios mediterráneos. El nuevo programa de cooperación presenta muchas novedades: en primer lugar, las cantidades de dinero para cada país no están fijadas definitivamente sino que tienen que conseguir la aprobación de las autoridades

comunitarias a través de asignaciones anuales; es decir, los socios mediterráneos ya no tienen "derecho" sobre los fondos y, por otro lado, el Parlamento Europeo tiene una mayor influencia en la política mediterránea²⁵. En segundo lugar, el Meda introduce una cláusula de suspensión, por la cual los fondos que no se hayan comprometido dentro del último año de validez del programa ya no se podrán utilizar y resultarán perdidos para los PSEM²⁶. Finalmente, el Meda incluye una cláusula de condicionalidad para la utilización de los fondos: estos se pueden suspender en caso de violación de los principios de democracia o de los derechos humanos y las libertades fundamentales²⁷.

Hasta ahora el Meda ha tenido dos ediciones: la primera se fundamenta en el Reglamento CE 1488/96, válido para los años 1995-1999, mientras que la segunda, que abarca los años 2000-2006, se fundamenta en el Reglamento CE 2698/2000, que modifica el anterior. El objetivo del primer programa Meda era ofrecer apoyo técnico y financiero para acompañar la reforma de las estructuras económicas y sociales de los PSEM y para alcanzar estos resultados contaba con 3.436 millones de euros²⁸. Hasta el 1999, esta cantidad de dinero fue comprometida enteramente, pero sólo el 26% fue efectivamente desembolsado. La UE explica que las demoras que se han producido en la realización del programa se deben a: a) el periodo medio de ejecución (cuatro años) para el tipo de proyectos financiados por el Meda; b) el retraso de varios socios mediterráneos en la firma de los acuerdos marco que constituyen el contexto jurídico de la aplicación; c) la falta de determinación de los socios mediterráneos para proseguir con las reformas estructurales; d) los problemas políticos y de otro tipo en la cooperación financiera con Turquía, Argelia, Líbano y Siria²⁹. En particular: Turquía en 1996-1997 fue objeto de varias resoluciones que, denunciando la violación de derechos humanos en este país, invitaban a interrumpir todas las financiaciones Meda, excepto las relacionadas con proyectos de democracia o derechos humanos; Argelia, en junio de 1997, suspendió las negociaciones del acuerdo de asociación iniciadas en marzo de 1997 provocando la interrupción de las relaciones con la UE, parcialmente reanudadas sólo en 1999; el acuerdo de asociación con Líbano ha progresado muy lentamente: las negociaciones empezaron en noviembre de 1995 y no concluyeron hasta diciembre de 2001; y finalmente, Siria a finales de 1999 aún no había firmado el Convenio marco Meda y, al no haber un Convenio marco en vigor, no pudo ponerse en ejecución ninguno de los proyectos Meda.

Los evidentes problemas del programa Meda llevaron a la Comisión a afirmar, en la Comunicación "Un nuevo impulso para el proceso de Barcelona"³⁰ la necesidad de mejorar el programa centrando la atención en una cantidad menor de prioridades y privilegiando los proyectos más maduros. Así que el Meda II, aprobado el 27 de noviembre de 2000, aspira a racionalizar y simplificar los procedimientos de actuación de la cooperación UE-PSEM, reforzando el enfoque pragmático y estratégico. Además, a partir del 1 de enero de 2001, el Servicio Común de las Relaciones Exteriores ha sido reemplazado por la Oficina de Cooperación EuropeAid, con el objetivo de promover la descentralización hacia las delegaciones y la simplificación de los procedimientos; lo que implica un cambio en las competencias relativas a la política de cooperación para el desarrollo³¹. De hecho, EuropeAid establece el plan financiero anual y es responsable de la gestión operativa, técnica, contractual y financiera de casi todos los proyectos y programas de ayuda exterior; la dirección general Relaciones Exteriores sigue ocupándose de la programación plurianual (Documentos de Estrategia Nacional) y de los Programas Indicativos Nacionales (PIN); y finalmente, el Consejo y el Parlamento Europeo autorizan los pagos y compromisos financieros anuales tras la propuesta de la Comisión.

Para el período 2000-2006 el Reglamento Meda II concede una dotación de 5.350 millones de euros, acompañada por los préstamos euromed del BEI, ascendientes a 6.400 millones de euros. Como en el caso del primer programa Meda, una parte de la suma total, alrededor del 80%, se destina a la cooperación bilateral con el objetivo de apoyar la transición económica y de fortalecer el equilibrio socioeconómico, mientras la otra sirve para la cooperación multilateral y regional en el marco de los tres sectores del Partenariado: el político y de seguridad, el económico y financiero, el social y humano. Las reformas llevadas a cabo durante el Meda II parecen, aunque todavía no se pueda dar una opinión exhaustiva, conseguir los resultados esperados: prueba de esto es que la relación entre compromisos y pagos en 2001 ha alcanzado el 53,1% (comparado con el 26% del 1999) y en 2002 el 72%. Además, cabe señalar que el nuevo Reglamento modifica el segundo párrafo del art. 2 que introduce el

objetivo del desarrollo sostenible como medio para alcanzar la estabilidad y la prosperidad a largo plazo; se subraya también la atención al impacto económico, social y medioambiental de la transición económica. Además, en el Anexo II se afirma que:

"las medidas adoptadas en virtud del presente Reglamento tendrán en cuenta los análisis de las necesidades y del potencial de la mujer y del hombre en la vida económica y social, con el fin de incluir los aspectos de género en la programación y ejecución de la cooperación para el desarrollo. Se concederá especial importancia a la educación y a la creación de puestos de trabajo para las mujeres. También atenderán a la necesidad de promover la educación y la creación de empleo para los jóvenes a fin de facilitar su integración social"³².

Para dar un ejemplo del tipo de proyectos financiados por el Meda cabe antes que nada señalar que, para cada país, los proyectos están divididos en sectores diferentes: a) el apoyo a la transición económica; b) el apoyo institucional; c) la ayuda al equilibrio socioeconómico; d) el desarrollo sostenible y el medio ambiente; e) el transporte, la energía, las infraestructuras y el agua. Muchos proyectos concretos se han desarrollado a lo largo del tiempo. Tomando como referencia el sector del desarrollo sostenible y medio ambiente, se recuerdan: el proyecto de apoyo al desarrollo de la pesca artesanal en Argelia central y occidental, el proyecto para la creación de un centro para la lucha contra la contaminación de petróleo en la entrada del Golfo de Aqaba, el programa para el drenaje y la irrigación del bajo Éufrates en Siria, el programa de desarrollo rural integrado y de gestión de los recursos naturales en Túnez. En cambio, tomando como referencia el sector del refuerzo del equilibrio socioeconómico se recuerdan: el programa para la mejora de la educación básica en Egipto, Turquía y Marruecos, el programa para el apoyo a la creación de empleo en Marruecos y Túnez, el programa para las mujeres empresarias en Turquía.

A pesar de los éxitos obtenidos en los últimos años, sobre todo tras la creación de EuropeAid, como el crecimiento de la relación entre compromisos y pagos, y de los intentos de descentralización hacia las delegaciones, el Meda parece todavía estar geográficamente centralizado en Bruselas y estandarizado, dado que todos los proyectos tienen que seguir el mismo proceso con las mismas reglas³³. Además, desde un punto de vista euromediterráneo, el sistema es asimétrico: a pesar de la innegable participación de los socios mediterráneos a través de los canales de comunicación y consultas frecuentes, se está muy lejos de poder hablar de codecisión; el Meda es un instrumento de la Unión, financiado por el presupuesto comunitario y sus fases de programación, implementación, monitorización y control pertenecen a las autoridades europeas³⁴.

Pasando a analizar los instrumentos económicos de carácter temático, es decir destinados a la realización de algún objetivo de cooperación para el desarrollo sin ser destinados exclusivamente a una zona geográfica, son tres los programas que EuropeAid gestiona: la Iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos; las Acciones comunitarias en favor de las organizaciones no gubernamentales; la ayuda alimentaria y humanitaria. El primer programa nace de una iniciativa del Parlamento Europeo de 1994, que juntaba las diferentes líneas presupuestarias relacionadas con la promoción de los derechos humanos en la línea B7-70³⁵. Objetivo de la iniciativa es financiar proyectos relacionados con cuatro temas: democratización e imperio de la ley; abolición de la pena de muerte; lucha contra la tortura y la impunidad y a favor de los tribunales internacionales; lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación hacia las minorías y las poblaciones indígenas. Cabe señalar que los fondos, que cada año ascienden a alrededor de 100 millones de euros, deben ser utilizados principalmente en colaboración con organizaciones no gubernamentales³⁶. Las Acciones comunitarias a favor de las organizaciones no gubernamentales (línea presupuestaria B7-60), en cambio, fueron creadas en 1976 para que la Comisión pudiera apoyar las actividades propuestas por las ONG europeas especializadas en la cooperación al desarrollo³⁷. La finalidad de estas acciones era dar una contribución directa y duradera para la mejora de las condiciones de vida y las perspectivas de desarrollo de las poblaciones desfavorecidas en los países en desarrollo; las actividades a financiar podían ser tanto proyectos, programas o subvenciones para los países en desarrollo, como proyectos, programas de trabajo o subvenciones para fomentar la conciencia europea sobre los asuntos relacionados con el desarrollo. Para dar un ejemplo del tipo de proyectos en el marco de las Acciones comunitarias

a favor de las organizaciones no gubernamentales, se cita el proyecto destinado a la Franja de Gaza para ayudar a los jóvenes en el campo de refugiados de Al-Am'ari, a través de un mayor acceso a las oportunidades educativas y de mejores competencias o bien el proyecto destinado a Egipto para el desarrollo de la comunidad a través del fortalecimiento del papel de las mujeres y la eliminación de la discriminación hacia ellas en las zonas rurales.³⁸

Como se ha subrayado, la cooperación europea con el Mediterráneo se fundamenta en distintos instrumentos que, con el paso del tiempo y el cambio de enfoque de la UE, se han ido incluyendo uno tras otro. Dada la coexistencia de programas paralelos, se puede decir que financiar el Partenariado a través de distintas líneas presupuestarias no contribuye a una política eficaz y aumenta la carga administrativa de la Comisión: ésta está obligada a usar diferentes procedimientos y a mantener estructuras separadas, como por ejemplo la oficina de asistencia técnica para los "Programas Med" de 1992, a pesar de que con el Meda se esté intentando realizar una cooperación descentralizada³⁹. Además, la existencia de programas paralelos y la ausencia de una perspectiva general de las conexiones entre ellos complica las cosas tanto para la UE como para los actores mediterráneos que controlan las actividades o presentan los proyectos.

III. Del dicho al hecho...

Después de haber trazado los objetivos de la Unión Europea en lo que concierne al desarrollo sostenible en general, y en la región mediterránea en particular, destacando los tres sectores más interesados al respecto - el desarrollo económico, el medio ambiente y el desarrollo social - y teniendo en cuenta los instrumentos económicos y financieros que la Unión utiliza para alcanzar los objetivos nombrados, es necesario analizar si se han logrado los resultados esperados. Se hace patente de la lectura de los documentos comunitarios que el tema del desarrollo sostenible es uno de los asuntos más presentes sobre todo en los últimos años pero, al mismo tiempo, una de las finalidades más ambiciosas del Partenariado: lo que se propone no es solamente un Mediterráneo más limpio, sino también un Mediterráneo sostenible, que es original y diferente y capaz de respetar la variedad de sus culturas y de sus territorios. Un Mediterráneo que llegue a ser una zona de bienestar compartido. Un Mediterráneo que se desarrolle económicamente, pero que también sepa enfrentarse a los inevitables costes sociales y ambientales que eso implica, aprovechando las nuevas oportunidades para asegurar a sus poblaciones niveles de vida más altos. Sin embargo, desde el punto de vista de la sostenibilidad del proyecto económico, quedan muchas perspectivas negativas: la deseada liberalización comercial conlleva un aumento de la presión sobre los recursos ambientales como agua, suelo, madera y pescado, causado por las incrementadas actividades económicas y la expansión de la producción⁴⁰. Inevitablemente, estas presiones provocan un incremento de la contaminación, aunque el crecimiento económico y la prosperidad podrían llevar, a largo plazo, a estándares ambientales más altos. Por otro lado, la política económica europea podría tener efectos negativos también en relación al tema del desarrollo social, dado que la liberalización del comercio no implica un crecimiento económico para todos los actores y a menudo conlleva costes y desequilibrios sociales muy fuertes⁴¹. A partir de aquí, la comparación entre las fórmulas enunciadas en las Conferencias euromediterráneas y en los documentos comunitarios relacionados con ellas y, por otro lado, las acciones comunitarias a favor del medio ambiente y el desarrollo social no ofrecen resultados positivos: en la fase actual del proceso de Barcelona, la integración de los asuntos ambientales y sociales en los acuerdos de asociación y en las diferentes políticas económicas y sectoriales comunitarias resulta inadecuada, cuando no ausente del todo.

Empezando por el tema del medio ambiente, cabe subrayar que los problemas que caracterizan la región del Mediterráneo - disparidad de ingresos, crecimiento demográfico, crecimiento institucional y de mercado, presiones ambientales - hacen los objetivos fijados en la Declaración de Barcelona aún más difíciles de alcanzar. Dada la complejidad del contexto, se necesitan instrumentos adecuados para traducir la voluntad política en acciones concretas, a través de una estructura institucional, unos acuerdos de asociación y una cooperación financiera que respondan a esta finalidad. Sin embargo, un estudio atento de estos tres elementos demuestra la ineficacia y debilidad de los medios a disposición de la UE para realizar sus objetivos⁴². En primer lugar, las medidas institucionales usadas hasta ahora para asegurar el respeto del medio ambiente no siempre resultan apropiadas y compatibles con los

principios enunciados, sobre todo con el que afirma "la voluntad de reconciliar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente, integrando los asuntos ambientales en la política económica y limitando las consecuencias negativas que el desarrollo podría causar". Además, la jurisdicción sectorial de la Conferencia ministerial de medio ambiente y el SMAP, las dos principales instituciones en el sector ambiental, no tienen derecho a emprender actividades transversales como el control de los efectos del libre comercio sobre el medio ambiente; eso constituye un obstáculo a la real integración de los asuntos ambientales en el proceso de liberalización. Así que, incluso si son éstas las instituciones que deberían fomentar las iniciativas ambientales en el marco del Partenariado, en realidad no tienen medios institucionales específicos para observar, estudiar e informar sobre el impacto ambiental del resto de las políticas comunitarias.

En segundo lugar, los acuerdos de asociación entre la UE y los socios mediterráneos, a pesar de que en la mayoría de los casos tomen en consideración las cuestiones ambientales, no parecen representar una base sólida para la acción comunitaria. Los análisis efectuados sobre los acuerdos de asociación de algunos países en concreto - aquí se presentarán los de Túnez y Marruecos - ofrecen un buen ejemplo. El acuerdo firmado con Túnez se refiere frecuentemente a las cuestiones ambientales⁴³, pero principalmente lo hace en relación a aspectos de legislación, estandarización, certificación y propiedad intelectual, para que se alcancen en este país los estándares europeos; además, el acuerdo no incluye ni objetivos específicos en el sector ambiental ni los criterios para conseguirlos, a diferencia de lo que se ha establecido para los asuntos económicos. Finalmente, las secciones relacionadas con el medio ambiente están separadas de los objetivos de ajuste macro económico y de circulación de las inversiones; es más, la sección introductoria que expone los principales propósitos del acuerdo no hace ninguna mención del medio ambiente. Por otro lado, el acuerdo de asociación con Marruecos muestra la clara voluntad de la UE de empujar este país a la adopción de las normas y estándares comunitarios, mientras que del tema del medio ambiente se habla sólo de manera parcial, subsidiaria o incluso incidental⁴⁴. Ya en la parte introductoria del acuerdo no se hace ninguna referencia a la protección del medio ambiente o a la preservación de los recursos ambientales, mientras que en el cuerpo del acuerdo hay sólo unos pocos artículos relacionados de algún modo con el tema (art. 40, 45, 51, 57) y solamente uno dedicado específicamente a la protección ambiental, que se limita a enunciar algunos objetivos y a indicar unos posibles sectores de cooperación. Finalmente, el artículo que hace referencia a la compatibilidad entre libre cambio y medio ambiente (art. 28) afirma la posibilidad de restringir los intercambios por causas de moralidad, seguridad pública, protección de la salud y de la vida de personas y animales, protección de la propiedad intelectual, protección de tesoros nacionales que tengan un valor artístico, histórico o arqueológico; sin embargo, en relación al patrimonio ecológico, no hace nada más que mencionar lacónicamente "la preservación de los vegetales"⁴⁵!

Por último, los recursos financieros que la Unión Europea destina a la cooperación con los países del Mediterráneo son totalmente inadecuados, tanto por la cantidad de los fondos disponibles como por los procedimientos burocráticos que se tienen que cumplir: de hecho, a pesar de que la Unión haya destinado una cantidad de dinero más bien considerable a la cooperación financiera (5.350 millones de euros para los años 2000-2006) el contexto mediterráneo necesita ayudas mayores. Para dar unos ejemplos, se ha calculado que el coste del deterioro ambiental solamente en Marruecos asciende a cerca de 2.000 millones de euros y que, en Túnez el coste que las empresas tienen que pagar para alcanzar los requisitos del libre comercio es de unos 2.000 millones de euros en cuatro años (1996-2000), mientras que el total de los recursos financieros de Meda para los años 1996-1998 es de 357 millones de euros, de los cuales solamente un 5% está destinado directamente al medio ambiente y un 16,8% concierne a acciones a favor del medio ambiente y del desarrollo social⁴⁶. En relación a los aspectos burocráticos de la cooperación financiera, cabe subrayar que si la cooperación no ha alcanzado los éxitos esperados es, en gran medida, debido a la complejidad de las normas que la regulan, que muchas veces la hacen ineficaz: los documentos comunitarios relacionados con la financiación y los documentos que los socios mediterráneos necesitan facilitar para obtener los fondos son a menudo tan complicados y difíciles de leer que impiden el respeto de los términos fijados por la Unión. A este respecto, en un debate del Parlamento Europeo sobre el Programa Meda se subrayó que, a pesar de que los compromisos financieros para los años 1995-1999 alcanzaban el 100%, sólo el 26% había sido desembolsado y, además, con muchas dificultades y después de cuatro años en término medio⁴⁷. Sin embargo, aunque aún falta

mucho por hacer, se ha asistido recientemente a algunas reformas en la estructura de la cooperación europea para el desarrollo que han aportado evidentes mejoras: la creación de la oficina EuropeAid en 2001 ha racionalizado las competencias institucionales en este sector y ha empezado la descentralización de la toma de decisiones hacia las delegaciones europeas en los diferentes países. Prueba de los resultados positivos obtenidos de esta manera es la relación entre compromisos y pagos del Programa Meda que en 2002 ha alcanzado el 72%.

Si la cooperación en el sector ambiental parece no haber producido los resultados esperados y evidentemente no cumple con los objetivos enunciados en los documentos comunitarios a partir de la Declaración de Barcelona, la situación no es muy diferente en lo que concierne a los asuntos sociales: a pesar de la importancia que tiene en la visión política europea, el desarrollo social - que abarca temas como la pobreza, el desempleo, la educación y la formación profesional, los derechos de las mujeres - no ha avanzado ostensiblemente. En lo tocante a la reducción de la pobreza, a pesar de que la atención a las infraestructuras y a los servicios sociales está muy presente en la lógica de intervención del Partenariado, el actual nivel de financiación no es irrisorio, pero sí limitado⁴⁸. Es verdad que no se espera que la UE alcance por sí sola este objetivo, pero todavía las asignaciones comunitarias quedan muy por debajo del objetivo de las Naciones Unidas aprobado por todos los estados miembros y son abiertamente inadecuadas a la finalidad de reducir la pobreza⁴⁹. En relación al empleo, hasta la actualidad el Proceso de Barcelona se ha caracterizado por una flagrante ausencia de preocupación hacia este asunto: el presente contempla el crecimiento de desempleo, de la economía sumergida y de la incertidumbre en los países mediterráneos⁵⁰. De hecho, a pesar de la estructura central de empleo de todos los países del Mediterráneo, y a pesar de las repetidas sugerencias por parte de las entidades económicas y sociales, resulta significativo que desde la cumbre de Catania (mayo de 1996), no se haya celebrado una conferencia oficial entre los Ministros de empleo y asuntos sociales de los 27. La situación respecto al tema de la educación y la formación profesional no presenta características muy diferentes: la única cumbre oficial sobre este tema ha sido la Conferencia de Roma sobre la cooperación euromediterránea en el marco de la sociedad de la información en mayo de 1996, que ha abarcado los temas de comunicación, educación, formación e investigación. Además, los proyectos financiados por la Unión - tanto mediante los Protocolos financieros, como mediante los Programas Meda y Meda II - muestran en general una escasa atención a los asuntos de educación y formación, excepto los de los países de Maghreb y Turquía⁵¹.

Una atención mayor, en cambio, se nota hacia las cuestiones de género y, en particular, hacia el papel de la mujer en los países mediterráneos. Sin embargo, cabe señalar que los medios a disposición de la Unión Europea se han mostrado inadecuados e ineficaces a la hora de introducir mejoras significativas. En primer lugar, si por un lado los Reglamentos Meda y Meda II contienen una disposición formal sobre la protección de los derechos de las mujeres y sobre el fomento de su papel en el marco de la vida económica y social, del desarrollo y de la instrucción, por otro lado esta disposición queda en papel mojado⁵². De hecho, a nivel regional, hasta ahora Meda y Meda II no han financiado ningún programa basado exclusivamente en las mujeres y, por otro lado, a nivel nacional, los programas indicativos nacionales han tratado este asunto sólo de manera parcial y fragmentaria. En segundo lugar, los acuerdos de asociación con los socios mediterráneos que han entrado en vigor contienen tanto una disposición general sobre el respeto de los derechos humanos y de los principios democráticos, como disposiciones específicas sobre la necesidad de fomentar el papel de las mujeres, sobre todo en el ámbito de la instrucción; sin embargo, no existe una cláusula de condicionalidad específica en defensa de los derechos de la mujer, al contrario que sobre los derechos humanos en general y los principios democráticos. En consecuencia, la condición de las mujeres queda en los países mediterráneos, por supuesto con diferencias entre ellos, más bien compleja desde muchos puntos de vista: en el marco de la instrucción, ha habido un aumento del analfabetismo entre las mujeres y queda muy importante la tasa de abandono escolar a todos los niveles de instrucción; en el marco del mercado laboral, la participación de las mujeres, aunque en crecimiento, es mucho más débil que la de los hombres y el problema del desempleo las afecta mayoritariamente, especialmente las jóvenes; los problemas de la pobreza y de la marginación también tocan más específicamente a las mujeres, sobretudo las que viven en las regiones rurales; finalmente, su participación al poder político y a los procesos de toma de decisiones (gobiernos, administraciones públicas, partidos políticos, sindicatos) es muy débil. Como ya se ha señalado, la situación no es la misma en todos los países, sino que

varía sensiblemente de un país a otro o bien de un grupo de países a otro: el Magreb (Argelia, Marruecos y Túnez) es el que más participa a los programas Meda y, a nivel nacional, los realiza tomando en cuenta el equilibrio social y, directa o indirectamente, el papel de las mujeres. Por otro lado, la participación a los programas regionales relacionados - indirectamente - con las mujeres varía según el país; Túnez tiene una posición muy avanzada comparado con los demás. En relación al Mashrek (Egipto, Jordania, Líbano, Siria, Israel y Palestina), ningún programa indicativo nacional contiene disposiciones específicas para las mujeres - excepto el de Palestina - mientras que se nota la adhesión a los programas regionales. Finalmente, en lo que concierne a los países candidatos a la ampliación, Chipre y Malta participan en muchos programas regionales, en particular a favor de las mujeres jóvenes; Turquía, en el marco del Meda, ha participado en doce programas nacionales y regionales relacionados con la situación de las mujeres y en el año 2000 han sido adoptados cuatro programas regionales.

IV. Conclusión

El análisis que este estudio ha intentado llevar a cabo no ofrece resultados positivos a la hora de subrayar los efectos de la política y los programas comunitarios en la región del Mediterráneo desde el punto de vista del desarrollo ambiental y social. De hecho, a pesar de los propósitos enunciados por la Unión Europea en los documentos publicados y en los diferentes encuentros y conferencias oficiales - que demuestran un enorme esfuerzo de corrección política a la hora de rechazar todo desarrollo económico que pase de una preocupación ambiental y social - las acciones concretas en el marco del desarrollo sostenible han sido escasas y débiles (en el sector del medio ambiente) cuando no del todo ausentes (en el sector de la educación y la formación profesional). Sin embargo, cabe recordar que el 2002 ha sido un año productivo desde este punto de vista, dado que parece haber surgido la voluntad de tomar en serio los problemas relacionados con el desarrollo sostenible y de impulsar nuevas acciones para solucionarlos. En concreto:

- el Programa Indicativo Regional 2002-2004 dedica al tema del desarrollo sostenible un apartado entero, que abarca los problemas de medio ambiente, educación y mujeres, reconociendo para cada uno de ellos los objetivos específicos, los resultados esperados y los indicadores para comprobar la eficacia de las acciones;
- el Plan de Acción de Valencia propone la adopción de un sistema de evaluación de impacto de sostenibilidad ambiental, para que se pueda comprobar que el desarrollo económico y la protección ambiental tienen en cada momento una relación de compatibilidad;
- los Programas Indicativos Nacionales 2002-2004 de muchos socios - en particular los de Marruecos, Argelia, Egipto, Siria y Jordania - contienen proyectos dirigidos al fortalecimiento de la educación y de la formación profesional.

Además, los dos últimos encuentros euromed a nivel institucional siguen la misma tendencia:

- la Conferencia euromed sobre la energía (Atenas, 21 de mayo de 2003), adoptando las prioridades establecidas por el Foro euromed de la energía (Bruselas, 29 de abril de 2003), pone entre sus objetivos: a) la protección del medio ambiente, con asegurar una forma limpia y segura de producción, de transporte y de utilización de la energía y con fomentar la energía renovable; b) la promoción de fuentes de energía renovables en el marco del desarrollo sostenible;
- la Conferencia extraordinaria euromed de los Ministros de exteriores (Creta, 26-27 de mayo de 2003) afirma: a) la creación del sistema de evaluación de impacto ambiental dentro del final de 2003, como previsto en la Conferencia de Valencia; b) que la preparación del Programa regional sobre la instrucción y la formación profesional se debería llevar a cabo este año, al igual que el Programa para fortalecer el papel de las mujeres en las actividades económicas.

Cabe añadir que también en el marco de la cooperación financiera se muestra la voluntad de dar mayor relieve a la cooperación con los países del Mediterráneo: en la propuesta preliminar de presupuesto comunitario para el 2004, presentada en el Consejo de Ministros de economía y finanzas (Bruselas, 13 de mayo de 2003), las asignaciones para los compromisos otorgadas a los socios mediterráneos son un 14% más altas que en el año 2003⁵³. De hecho, aunque la

propuesta de presupuesto tiene que ser valorada por el Parlamento y el Consejo Europeo antes de su aprobación, la Comisión Europea ha propuesto un total de 859 millones de euros en el marco de la política de vecindad; Chipre y Malta, como países en vía de adhesión, y Turquía, como país candidato, quedan excluidos de dichos fondos.

En conclusión, delante de una política mediterránea que parece ampliarse, más que retroceder, hay que subrayar los nuevos esfuerzos e iniciativas comunitarios. Sin embargo, como todavía es pronto para juzgar los resultados, queda por ver si una mayor atención a estos temas, sobre todo al del desarrollo sostenible, junto con la evidente mejora de los mecanismos de cooperación que las reformas comunitarias han llevado consigo, conseguirá finalmente alcanzar aquellos objetivos que hasta ahora no se han logrado. Lo que queda claro es que todavía falta mucho por hacer y que, aunque se hayan realizado importantes pasos adelante, el Partenariado euromediterráneo necesita más reformas. A este propósito, se presentan a continuación unas propuestas que, tanto a nivel regional como a nivel nacional, podrían contribuir al mejor funcionamiento del Partenariado en el sector que ha sido objeto de este estudio⁵⁴:

- creación de un observatorio de los impactos sociales y ambientales del libre comercio y de la política ambiental;
- creación de comités nacionales responsables de controlar los impactos sociales y ambientales del libre comercio en asociación con el observatorio regional;
- movilización y participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.

Bibliografía

AKESBI, N., "Environnement et libre échange dans le contexte euro-méditerranéen: aspects environnementaux des accords d'association signés entre l'UE e les pays méditerranéens", *Plan Bleu*, 2000, www.planbleu.org.

ANTIPOLIS, S., "Free Trade and Environment in the Euro-Mediterranean Context", *Plan Bleu*, 2001, www.planbleu.org.

BARBÉ, E., "The Barcelona Conference: Launching Pad of a Process", *Mediterranean Politics*, vol. 1, n. 1, 1996, pp. 25-42.

BRUNDTLAND, G. H., "Our Common Future", *World Commission on Environment and Development (WCED)*, 1987.

Comisión Europea, "Informe anual Programa Meda 1999", (COM)472/2000.

Comisión Europea, "Comunicación al Consejo y al Parlamento en preparación de la cuarta reunión de los ministros de exteriores euromediterráneos de Marsella", (COM)479/2000.

Comisión Europea, "Documento de estrategia regional 2002-2006 y Programa indicativo regional 2002-2004".

Conferencia de los Ministros de medio ambiente, "Declaración final", Atenas, 2002.

Conferencia Euromediterránea de Ministros de exteriores, "Declaración final", Barcelona, 1995.

Conferencia Euromediterránea de Ministros de exteriores, "Plan de acción", Valencia, 2002.

Consejo Europeo, "Reglamento relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea", (CE)1488/96.

Consejo Europeo, "Reglamento sobre la cofinanciación, con organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo europeas, de acciones en los ámbitos que afectan a los países en desarrollo", (CE)1658/98

Consejo Europeo, "Reglamento sobre la integración de las cuestiones de género en la cooperación para el desarrollo", (CE)2836/98.

Consejo Europeo, "Reglamento por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias de cooperación al desarrollo que contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como el de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales", (CE)975/99.

Consejo Europeo, "Reglamento por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias, distintas de las de cooperación al desarrollo que, dentro del marco de la política de cooperación comunitaria, contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales en los terceros países", (CE)976/99.

Consejo Europeo, "Reglamento que modifica el Reglamento (CE)1488/96 relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea", (CE)2698/2000.

Foro Civil de Valencia, "Eje temático X. Derechos socio económicos, empleo", 2002.

GRASA, R., "La cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea: naturaleza, mecanismos y políticas", BARBÉ, E. (coord.), *Política exterior europea*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 57-82.

HANDOUSSA, H. - REIFFERS, J. L. (coords.), "Rapporte Femise 2002 sur le Partenariat euro-méditerranéen", *Femise Network*, 2002, www.femise.org.

JIMÉNEZ HERRERO, L. M., "Cambio global, desarrollo sostenible y evolución", *Sostenible?*, n. 1, 1999, pp. 36-63.

JOFFÉ, G., "Southern Attitudes towards an Integrated Mediterranean Region", *The Euro-Mediterranean Partnership*, Londres, Frank Cass, 1997, pp. 12-29.

JOHANSSON, E., "Subregionalization in Europe's Periphery: the Northern and Southern Dimensions of the European Union's Foreign Policy", *Quadern de treball* n. 36, IUEE, 2000.

JOHANSSON, E., "The distant neighbors — EU, Middle East, North Africa and the Euro-Mediterranean Partnership", working paper n. 37, Observatorio de Política Exterior Europea, IUEE, 2002, www.uab.es.

KHADER, B., "Euro-Mediterranean Partnership: The Unaccomplished Tasks", *Institute for Prospective Technological Studies*, 1998, www.jrc.es/iptsreport.

LE GRAND, S., "La reducción de la pobreza y el medio ambiente", *Revista española de desarrollo y cooperación*, n. 9, 2002, pp.95-113.

Parlamento europeo, Comisión de los derechos de la mujer y de la igualdad de oportunidades, "Rapporte sur la politique de l'UE vis-à-vis des pays méditerranéens par rapport à la promotion des droits des femmes et de l'égalité des chances dans ces pays", 2002.

PHILIPPART, E., "The Meda Programme: Analysis of the new design of EU Assistance to the Mediterranean", ATTINÀ, F. - STAVRIDIS, S. (coords.), *The Barcelona Process and Euro-Mediterranean Issues from Stuttgart to Marseille*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 121-169.

PHILIPPART, E., "The Euro-Mediterranean Partnership: Unique Features, First Results and Future Challanges", *Centre for European Policy Studies*, 2003, www.ceps.be.

SOLER, E. y WELTNER-PUIG, R., "Diálogo euromediterráneo: ¿Una segunda oportunidad?", Barbé, E. (coord.), *España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional*, Quadern de Treball n. 40, IUEE, 2002, pp. 53-71.

SYNGELLAKIS, A., "The Euro-Mediterranean Partnership and Sustainable Development: The Interface between Free Trade and Environment", *The Euro-Mediterranean Partnership*, Londres, Frank Cass, 1997, pp. 129-145.

¹ La autora quisiera agradecer a la Profesora Esther Barbé por haber hecho posible su estancia en el Institut Universitari d'Estudis Europeus, a Elisabeth Johansson-Nogués por la paciencia y el interés con que ha dirigido su trabajo, y finalmente a Anna Herranz, Laia Mestres y Eduard Soler i Lecha por haber hecho de sus seis meses en el instituto una experiencia enriquecedora desde el punto de vista profesional y académico, y sobre todo desde el punto de vista humano.

² Como también recientemente afirmó la ministra española de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, en la Conferencia "Diàleg i cooperació a la Mediterrània. Una proposta des d'Europa", Institut Europeu de la Mediterrània, 29 de enero de 2003.

³ Los quince miembros de la Unión Europea más los doce socios mediterráneos (Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania, Israel, Autoridad Palestina, Líbano, Siria, Turquía, Malta y Chipre).

⁴ Brundtland, G. H., "Our Common Future", *World Commission on Environment and Development (WCED)*, 1987.

⁵ Grasa, R., "La cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea: naturaleza, mecanismos y políticas", Barbé, E. (coord.), *Política exterior europea*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 64-65.

⁶ La PMG ha sido elaborada en la cumbre de París de octubre de 1972; sobre esta base se establecieron acuerdos de cooperación global con los países del Magreb (Argelia, Marruecos y Túnez) en 1973, y con los del Mashrek (Egipto, Siria, Jordania y Líbano) en 1977.

⁷ La PMR se articula en varios puntos: apoyo al proceso de adecuación económica de los PSEM; fomento de la inversión privada; aumento de la financiación comunitaria; mejora del acceso de los PSEM al mercado europeo; fortalecimiento del dialogo económico y político. La PMR está, además, acompañada por los programas Med, programas específicos de asistencia técnica, científica y financiera; entre ellos: MED-Campus, para la cooperación de instituciones de enseñanza superior; MED-Media, cuyo objetivo es la cooperación en el marco de la comunicación; MED-Invest, para promocionar la inversión; MED-Techno, que fomenta la cooperación científica y tecnológica; y Metap, para la realización de inversiones en el sector ambiental.

⁸ Jiménez Herrero, L. M., "Cambio global, desarrollo sostenible y evolución", *Sostenible?*, n. 1, 1999, p. 55.

⁹ Jiménez Herrero, L. M., "Cambio global, desarrollo sostenible y evolución", op. cit., p. 55.

¹⁰ *ibid.*

¹¹ De hecho, en el informe Brundtland se fundamentará la Declaración de Río de 1992, y en particular su artículo 3, que afirma: "El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que

responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras".

¹² Joffé, G., "Southern Attitudes towards an Integrated Mediterranean Region", *The Euro-Mediterranean Partnership*, Londres, Frank Cass, 1997, p.13.

¹³ Tanto la zona de libre cambio como la ayuda financiera son instrumentos para realizar los objetivos comunitarios de cooperación al desarrollo en la región mediterránea.

¹⁴ MAP: Plan de Acción Mediterráneo, aprobado en Barcelona en 1975 por dieciséis países mediterráneos bajo los auspicios de las Naciones Unidas; la Comisión mediterránea para el desarrollo sostenible será establecida por el MAP en 1995. METAP: Programa Ambiental de Asistencia Técnica para el Mediterráneo, establecido en 1990 por varios socios, entre los cuales la Comisión Europea y las Naciones Unidas.

¹⁵ Le Grand, S., "La reducción de la pobreza y el medio ambiente", *Revista española de desarrollo y cooperación*, n. 9, 2002, pp. 95-96.

¹⁶ Handoussa, H - Reiffers, J. L. (coord.), "Rapport Femise 2002 sur le Partenariat euro-méditerranéen", *Femise Network*, 2002, p. 84.

¹⁷ Declaración de Barcelona, capítulo II: "La cooperación será desarrollada en particular en los sectores antes citados y con esta finalidad los participantes: (...) reconocen el papel clave de las mujeres en el desarrollo y fomentan su participación activa en la vida económica y social y en la creación de empleo". Capítulo IV: "El Partenariado euromediterráneo debe contribuir a la mejora del nivel de instrucción en la región. Por eso, las políticas en materia de instrucción serán objeto de un diálogo regular que abarcará los temas de la formación profesional, la tecnología aplicada a la instrucción, las universidades y otras instituciones de investigación. Una atención particular será reservada al papel de las mujeres. (...) El Partenariado euromediterráneo debe contribuir a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo y al aumento del nivel de empleo de los socios mediterráneos, en particular de las mujeres. Por eso, los socios dan una importancia particular al respeto y a la promoción de los derechos sociales fundamentales".

¹⁸ Véanse: la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la discriminación de las mujeres (1979), la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo (1986) y la Conferencia mundial sobre las mujeres (1995).

¹⁹ Consejo europeo, "Reglamento sobre la integración de las cuestiones de género en la cooperación para el desarrollo", (CE)2836/98.

²⁰ Khader, B., "Euro-Mediterranean Partnership: The Unaccomplished Tasks", *Institute for Prospective Technological Studies*, 1998, www.jrc.es/iptsreport.

²¹ Los demás Protocolos se firmaron en 1982, 1988 y en 1992.

²² Es esta la razón porque, incluso si los Protocolos ya no siguen en vigor, los PSEM tienen todavía derecho a recibir los fondos establecidos y porque siguen formando parte del presupuesto comunitario.

²³ Philippart, E., "The Meda Programme: Analysis of the New Design of EU Assistance to the Mediterranean", Attinà, F. - Stavridis, S. (coords.), *The Barcelona Process and Euro-Mediterranean Issues from Stuttgart to Marseille*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 128.

²⁴ De estos proyectos quedaban excluidos Chipre, Malta, Israel y Turquía por su alto nivel de desarrollo y/o porque ya se beneficiaban de otras líneas presupuestarias, debido a la relación de preadhesión a la UE.

²⁵ Philippart, E., op. cit., p. 139.

²⁶ *ibid.*

²⁷ La cláusula está contenida en: Consejo europeo, "Reglamento relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea", (CE)1488/96, art. 3.

²⁸ Los fondos Meda van acompañados por los del Banco Europeo de Inversiones (BEI) que, para los años 1995-1999, proporcionó 4.808 millones de euros.

²⁹ Comisión europea, "Informe anual sobre el programa Meda 1999", (COM)2000/472.

³⁰ Comisión europea, "Comunicación al Consejo y al Parlamento en preparación de la cuarta reunión de los ministros de exteriores euromediterráneos de Marsella", (COM)479/2000.

³¹ Antes de la reforma todo lo que concernía la ayuda y la cooperación exterior de la Comunidad era gestionado exclusivamente por la Dirección General Relaciones Exteriores.

³² Consejo europeo, "Reglamento que modifica el Reglamento (CE)1488/96 relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea", (CE)2698/2000.

³³ Philippart, E., op. cit., p. 134.

³⁴ *ibid.*, pp.134-135.

³⁵ La base legal de la iniciativa está representada por dos documentos: 1) Consejo europeo, "Reglamento por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias de cooperación al desarrollo que contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como el de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales", (CE)975/99; 2) Consejo europeo, "Reglamento por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias, distintas de las de cooperación al desarrollo que, dentro del marco de la política de cooperación comunitaria, contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales en los terceros países", (CE)976/99.

³⁶ Los demás socios autorizados a participar son: organizaciones internacionales; autoridades nacionales, regionales o locales; agencias oficiales; institutos y operadores públicos y privados.

³⁷ En 1998 el Consejo Europeo adoptó el Reglamento 1658/98 que representa la base legal para que la Comisión pueda gestionar los crecientes fondos - en 2002 eran 200 millones de euros - de la línea presupuestaria B7-60.

³⁸ Los dos proyectos han sido aprobados por la Comisión en 2002.

³⁹ Philippart, E., op. cit., pp. 139-140.

⁴⁰ Syngellakis, A., "The Euro-Mediterranean Partnership and sustainable development: The Interface between Free Trade and Environment", *The Euro-Mediterranean Partnership*, Londres, Frank Cass, 1997, pp. 133-134.

⁴¹ *ibid.*

⁴² Véase Antipolis, S., "Free Trade and Environment in the Euro-Mediterranean Context", *Plan Bleu*, 2001, www.planbleu.org, pp. 44-51.

⁴³ "Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Túnez, por otra", *Diario Oficial n° L 097 de 30/03/1998 p. 0002 - 0183*, Secciones 28, 40, 43, 45, 48, 51, 52, 55, 57.

⁴⁴ Akesbi, N., "Environnement et libre échange dans le contexte euro- méditerranéen: aspects environnementaux des accords d'association signés entre l'UE et les pays méditerranéens", *Plan Bleu*, 2000, www.planbleu.org, pp. 9-10.

⁴⁵ Akesbi, N., op. cit., p. 10.

⁴⁶ Antipolis, S., "Free Trade and Environment in the Euro-Mediterranean Context", op. cit., p. 46.

⁴⁷ *ibid.*

⁴⁸ Philippart, E., "The Euro-Mediterranean Partnership: Unique Features, First Results and Future Challenges", *Centre for European Policy Studies*, 2003, www.ceps.be, p. 8.

⁴⁹ *ibid.*

⁵⁰ Foro Civil de Valencia, "Eje temático X. Derechos socioeconómicos, empleo", 2002.

⁵¹ En Túnez ha sido financiado un programa a favor de la educación básica de 40 millones de euros; en Marruecos, el Programa indicativo regional ha destinado 58 millones de euros a la formación profesional y a la educación superior a través del Programa comunitario Tempus; en Algeria en 2001, ha sido financiado un proyecto de reforma de la formación profesional de 60 millones de euros; en Turquía, en 1999 se destinaron 100 millones de euros a tres programas a favor de la educación básica. La información sobre la cooperación financiera con los socios mediterráneos se encuentran en *Euro-Mediterranean Partnership, Bilateral Relations*,

www.europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/bilateral_relations.htm

⁵² Parlamento europeo, Comisión de los derechos de la mujer y de la igualdad de oportunidades, "Rapport sur la politique de l'Union européenne vis-à-vis des pays méditerranéens par rapport à la promotion des droits des femmes et de l'égalité des chances dans ces pays", 2002.

⁵³ *Euromed Synopsis* n. 226, 15 de mayo de 2003, www.europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/publication/synopsis226_en.pdf.

⁵⁴ Antipolis, S., "Free Trade and Environment in the Euro-Mediterranean Context", op. cit., p. 56.