

EL AREA EUROMEDITERRANEA: ESPERANZAS, LOGROS Y FRUSTRACIONES DEL PROCESO DE BARCELONA

*Francisco Bataller Martín**
*Josep M.^a Jordán Galduf***

El Mediterráneo es un área problemática, aunque llena de posibilidades. Está presente de forma creciente en las preocupaciones geopolíticas y geoeconómicas de la Unión Europea y, en particular, de España. Cinco años después de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona y a punto de celebrarse una nueva Conferencia, la cuarta, en Marsella, cabe preguntarse sobre los resultados del proceso de acercamiento puesto en marcha por la reunión de Barcelona. El presente artículo analiza, en primer lugar, las razones que justificaron una respuesta estratégica dirigida a construir un espacio euromediterráneo; en segundo lugar, destaca los éxitos alcanzados al respecto y, en tercer lugar, estudia los elementos necesarios para avanzar en el proceso.

Palabras clave: *integración regional, zona de libre comercio, política de desarrollo, Asociación Euromediterránea, UE.*

Clasificación JEL: *F02, F14, F21.*

1. Introducción

La Conferencia Euromediterránea celebrada en Barcelona en noviembre de 1995 entre los representantes de la Unión Europea y de sus socios mediterráneos (Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, la Autoridad Palestina, Jordania, Siria, Líbano, Turquía, Chipre y Malta), puso en marcha una nueva estrategia en las relaciones de la UE con los Países Terceros Mediterráneos (PTM). En esencia, se diseñó un proyecto de asociación

global (referido a veces como «Asociación Euromediterránea» o como «Proceso de Barcelona») que por primera vez buscaba establecer una relación en pie de igualdad entre ambas partes y que se articulaba en torno a tres vertientes: 1) la política exterior y de seguridad, 2) la económica y financiera, y 3) la humana, social y cultural. Se pretendió con ello dar una respuesta firme y decidida a los problemas que padece la región en el contexto actual de las relaciones internacionales, lo que suscitó muchas esperanzas. Ahora bien, cinco años después del inicio del Proceso de Barcelona reina un cierto desencanto. No cabe duda de que ha habido logros importantes, pero son muchas también las frustraciones acumuladas.

Los cuatro objetivos principales de la Asociación Euromediterránea eran: 1) promover la paz y la estabilidad de la región, 2) fomentar el pluralismo político y la democracia de los PTM, 3)

* Jefe Adjunto de Análisis Económico. Dirección General de Relaciones Exteriores. Comisión Europea. Bruselas.

** Catedrático de Economía Aplicada. Universidad de Valencia.

Los puntos de vista expresados en este trabajo son personales y no representan necesariamente las opiniones de las instituciones en las que trabajan los autores. Estos agradecen los comentarios de M. Koehler, M. González D. y P. Llombart a los borradores del texto.

anclar la economía de los PTM con la UE, y 4) aumentar los niveles de vida y bienestar de los PTM con el fin de reducir las tensiones sociales de los mismos y las presiones migratorias sobre la UE. Los principales medios ideados para alcanzar dichos objetivos eran también cuatro: 1) creación de áreas de libre comercio entre la UE y cada uno de los PTM, así como entre los propios PTM, con el fin de llegar, en un futuro cercano, a un área económica euromediterránea; 2) acompañamiento de la liberalización comercial con una libertad (y seguridad) relativa a los movimientos de capitales, las inversiones y la prestación de servicios; 3) establecimiento de una cooperación financiera adecuada por parte de la UE para facilitar las reformas económicas e institucionales de los PTM; y 4) puesta en marcha de un diálogo permanente en los ámbitos político, social y cultural.

El objeto de este artículo es hacer un breve balance sobre la situación en que se halla hoy la Asociación Euromediterránea, poniendo especial énfasis en los temas pendientes cuya realización sería fundamental impulsar. Las relaciones euromediterráneas son de gran importancia para ambas partes, sobre todo en el contexto actual de creciente globalización económica y del proceso de ampliación de la UE hacia el Este. Asimismo, el tema resulta de crucial interés para España, un país europeo y mediterráneo que jugó un papel clave en la gestación de la Asociación Euromediterránea y cuyas relaciones con los PTM (y en particular con Marruecos) se han revelado de creciente importancia en los últimos años.

2. El Proceso de Barcelona como respuesta estratégica

Históricamente, el Mediterráneo ha sido importante para la UE. Con el fin de contribuir al desarrollo de los PTM, la UE instrumentó muy pronto una política específica hacia la región (Bataller y Jordán, 1995). En concreto, los distintos acuerdos que la Comunidad Europea (CE) había ido estableciendo en los años sesenta con los PTM los enmarcó ya en 1972 en la llamada Política Global Mediterránea, cuyos instrumentos fundamentales fueron dos: las preferencias arancelarias y la cooperación financiera y técnica.

Mediante esa política global, en el ámbito comercial casi todas las exportaciones de productos industriales procedentes de los PTM recibieron una exención arancelaria, con la notable excepción de algunos productos textiles (a los que se otorgó un trato preferencial menor y se les impuso restricciones cuantitativas). Las exportaciones de productos agrícolas se beneficiaron de importantes reducciones arancelarias, aunque la mayoría de esas exportaciones tuvo que seguir afrontando otros mecanismos protectores derivados de la política agrícola común (principalmente, precios de referencia, calendarios de importación y contingentes arancelarios).

En el ámbito de la cooperación financiera y técnica, la CE asumió, a través de unos protocolos financieros plurianuales, la responsabilidad de participar (mediante el presupuesto comunitario y préstamos del Banco Europeo de Inversiones) en el apoyo de proyectos para el desarrollo económico y social de los países del Magreb y del Masrek.

Esta política no sufrió modificaciones (a excepción de la renovación de los protocolos financieros) hasta que, a mitad de los años ochenta, la CE propuso adaptarla a la ampliación comunitaria hacia el Sur, con la incorporación de Grecia (1981) y España y Portugal (1986). Se reafirmó entonces el objetivo de dicha política de contribuir al desarrollo de los PTM, y se trató de tranquilizar a estos países respecto a las consecuencias sobre los mismos de aquella ampliación, asumiendo el compromiso de mantener el nivel de sus exportaciones tradicionales y aumentando la cuantía de la cooperación financiera y técnica.

El compromiso de mantener las tradicionales corrientes de exportación de los PTM se plasmó en la definición de unas «cantidades tradicionales» de importación europea procedente de cada país para los diferentes productos. Para asegurar el mantenimiento de ese nivel de importaciones se estableció la eliminación progresiva de los derechos aduaneros aplicables a tales productos y una reducción progresiva de su precio de entrada. En el ámbito de la cooperación financiera y técnica, se volvieron a renovar los protocolos financieros, aumentando de nuevo su cuantía.

La adaptación de esa política global no supuso, sin embargo, un cambio cualitativo importante. Pronto resultó evidente que las medidas anteriores no iban a bastar para afrontar los nuevos retos de la región. La crítica evolución económica y social de la mayoría de los PTM a lo largo de los años ochenta (Jordán, 1995) y una serie de nuevos desafíos (entre los que cabe destacar la apertura de la UE hacia el Este) aconsejaron replantearse, cuando concluían los años ochenta, la orientación de la política mediterránea.

Así surgió en 1992 la Política Mediterránea Renovada. En el ámbito comercial, esta política introdujo nuevas mejoras en el acceso al mercado comunitario de las exportaciones agrícolas (incrementando los contingentes liberalizados) y textiles de los PTM. En el ámbito financiero, renovó los protocolos, con un importante incremento respecto a los anteriores, e introdujo algunas novedades muy significativas. Estas empezaban a denotar una visión diferente de cómo apoyar el desarrollo de la región y animar a los PTM a afrontar sus desafíos.

Se estableció, así, por primera vez, un componente de «ajuste estructural» para apoyar las reformas económicas de los PTM en su proceso de avance hacia unas economías menos intervenidas y más abiertas. Por otra parte, se introdujo un énfasis mayor y más explícito sobre los derechos humanos y los valores democráticos. Asimismo, se creó una línea de asistencia financiera de carácter horizontal destinada a apoyar la cooperación regional entre los PTM y fomentar medidas de protección del medio ambiente. Las asignaciones presupuestarias de esta nueva línea permitieron poner en marcha una serie de programas descentralizados (los programas Med-Invest, Med-Campus, Med-Urbs y Med-Media) con el objetivo de involucrar más directamente a las sociedades civiles de ambos lados del Mediterráneo, creando redes de agentes económicos, sociales e institucionales en la región y favoreciendo su interacción con redes europeas similares.

En resumen, durante unos 25 años (desde principios de la década de los setenta hasta mediados de los noventa), la relación de la UE con los PTM se basó esencialmente en la noción de cooperación al desarrollo de esos países. Dicha cooperación,

que hasta el comienzo de los noventa fue exclusivamente bilateral, se instrumentó a través de dos líneas de actuación básicas: una de carácter comercial y otra de cooperación técnica y financiera. Las preferencias comerciales otorgadas por la UE a los PTM han sido importantes, pues subyace en ellas la idea de que la potenciación de las relaciones comerciales entre ambas partes resulta crucial para el desarrollo económico de la región. Paralela importancia ha tenido la ayuda financiera a los PTM, de los que la UE es, a excepción de Israel y Egipto, el principal (y, en ocasiones, el único significativo) donante.

Impacto de la política mediterránea hasta mediados de los años noventa

En general, la política mediterránea llevada a cabo hasta mediados de los años noventa ha tenido un resultado positivo, pero insuficiente (Bataller y Jordán, 1995, y Jordán, 1996). Su impacto ha sido más favorable en aquellos PTM (como Chipre, Malta e Israel, y más recientemente, Túnez, Marruecos y Turquía) que han seguido una estrategia de desarrollo orientada hacia el exterior, fomentando las exportaciones y promoviendo las inversiones extranjeras. Se ha dejado sentir mucho menos en los países que han seguido una orientación opuesta (como Siria, Jordania, Egipto y Argelia). En todo caso, los logros alcanzados parecen especialmente insatisfactorios a la luz de la enorme fragilidad y vulnerabilidad de la región (Bataller y Jordán, 1996).

En efecto, pese a la aceleración de su crecimiento en los años noventa, la mayoría de los PTM todavía seguían enfrentados en esa década a una delicada situación, con problemas tales como un insuficiente crecimiento económico ante su rápido crecimiento demográfico (véase el Cuadro 1), unas elevadas tasas de paro, unas fuertes presiones migratorias y una gran inestabilidad política y social.

En conjunto, la Cuenca Mediterránea a duras penas ha conseguido mantener su cuota de participación en las importaciones comunitarias en las últimas décadas (véase el Cuadro 2). Ello contrasta con la intensificación de los intercambios observada

CUADRO 1

**CRECIMIENTO DE LOS PAISES TERCEROS MEDITERRANEOS (PTM)
(Tasa media de crecimiento anual, en %)**

Países	Población (millones)	Renta per cápita (dólares)	PIB		Población		Inversión interior
	1998	1998	1980-90	1990-98	1980-90	1990-98	1990-98
Marruecos	28	1.250	4,2	2,1	3,6	2,1	1,5
Argelia	30	1.550	2,7	1,2	4,7	2,6	-0,8
Túnez	9	2.050	3,3	4,4	3,8	2,0	3,1
Egipto	61	1.290	5,4	4,2	4,1	2,3	4,2
Israel	6	15.940	3,5	5,4	4,3	3,5	8,9
Jordania	5	1.520	2,5	5,4	7,4	5,2	4,4
Siria	15	1.020	1,5	5,9	5,6	3,3	8,3
Libano	4	3.560	n. d.	7,7	3,4	2,1	18,4
Turquía	63	3.160	5,4	4,1	3,6	1,8	4,2
España	39	14.080	3,0	1,9	0,5	0,2	-1,2
PVD*	5.011	1.250	3,5	3,3	3,7	2,2	4,2

* PVD: Países en vías de desarrollo (de ingreso bajo y mediano)

FUENTE: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000*.

entre la UE y los PECO a lo largo de los años noventa (Bataller y Jordán, 1999). Las preferencias arancelarias no han logrado generar, así, un fuerte dinamismo de las exportaciones de los PTM a la UE, ni una suficiente diversificación de las mismas (sus principales exportaciones se han centrado en el sector textil). Y una de las principales razones estriba en el elevado grado de proteccionismo que todavía caracteriza a la mayoría de las economías de la región (Mella, 1997, y Lorca y Escribano, 1998).

Los flujos de inversión extranjera directa (IED) dirigidos a los PTM han sido también muy modestos. El libre acceso de sus exportaciones manufactureras a los mercados comunitarios no ha conseguido estimular, por sí solo, un proceso de inversión industrial europea en el Norte de África (excepto en el sector textil), ni su proximidad ha impedido una preferencia de la IED europea por otras áreas (como el Sudeste asiático y Latinoamérica). Los flujos de IED sólo empezaron a despegar hacia algunos PTM a partir de finales de los años ochenta, y ello gracias a sus reformas económicas y administrativas. Como se observa en el Cuadro 3, aparte de Israel, los principales PTM receptores

de IED en los últimos años han sido Egipto, Turquía, Marruecos y Túnez. Sin embargo, los PTM como grupo continúan siendo en la actualidad una zona poco importante para la IED comunitaria en comparación con otras áreas.

Lo anterior no ha sido óbice, no obstante, para la creciente interdependencia económica que se ha ido dando entre España y los PTM tras la integración española en la CE (Bataller y Jordán, 1997), si bien los puntos de partida al respecto eran realmente muy bajos. En particular, se han intensificado las relaciones económicas de España con su vecino más próximo del sur, Marruecos (Jordán, 1997). Así, en el período 1988-1997 las exportaciones españolas dirigidas a Marruecos han aumentado un 125 por 100 y las importaciones españolas procedentes de Marruecos se han incrementado en un 200 por 100; asimismo, en el periodo 1993-1998 España ha ocupado el quinto lugar (con el 6,5 por 100) de la IED total acumulada en Marruecos (Juárez y Barcaria, 1999). El Cuadro 4 ilustra el peso específico que tienen en la actualidad los diferentes PTM en el comercio exterior español que, en términos globales, dobla al de los PECO.

CUADRO 2

**PARTICIPACIÓN DE LOS PTM Y LOS PECO
EN EL COMERCIO EXTERIOR DE LA UE
(En %)**

Año	PTM		PECO	
	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones
1960	7,2	14,2	4,2	5,2
1970	10,0	11,5	5,7	8,6
1980	8,8	14,6	4,3	7,1
1990	10,1	12,9	5,4	6,2
1997	8,6	11,6	9,0	12,1

FUENTE: EUROSTAT y elaboración propia (BATALLER y JORDAN, 1999).

El porqué de una estrategia euromediterránea

La estrategia euromediterránea adoptada en la Conferencia de Barcelona es un reconocimiento de la insuficiencia de los esfuerzos realizados por la UE hasta la fecha y de la necesidad de dar un enfoque más estratégico a la relación entre ambos lados del Mediterráneo. Su objetivo último es convertir al espacio euromediterráneo en una zona de estabilidad y paz. La estrategia responde por ello a una doble motivación.

La primera guarda relación con la insuficiente contribución que las políticas europeas hacia la región habían hecho para combatir la continuada fragilidad política y social de los PTM, y afrontar los riesgos que ello suponía para la estabilidad e incluso la seguridad de la UE. Además, a las nuevas interdependencias asociadas a la globalización de las actividades criminales, del tráfico de drogas, de la emigración descontrolada o del deterioro ambiental sólo se podía hacer frente con nuevos instrumentos y nuevos enfoques.

Una segunda motivación de la estrategia euromediterránea es de índole geopolítica y busca dar satisfacción a la divergencia de intereses, tanto en el interior de la UE como entre los PTM. La oferta de la UE de establecer unos acuerdos de asociación con estos países tiene como precedente los firmados entre la UE y los PECO, con el fin de mostrar el compromiso europeo con sus vecinos orientales, apoyando la transición política y económica y

CUADRO 3

**FLUJO DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
EN LOS PTM
(En millones de dólares)**

Países	1990	1997
Marruecos	165	1.200
Argelia	0	7
Túnez	76	316
Egipto	734	891
Israel	101	2.706
Jordania	38	22
Siría	71	80
Libano	6	150
Turquía	684	805
Total PTM	1.875	6.177
España	13.984	5.556
PVD*	42.910	298.734

* PVD: Países en vías de desarrollo (de ingreso bajo y mediano)

FUENTE: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000*.

preparándoles para su futura integración en la UE. En el caso de los PTM tales acuerdos pretenden apoyar también sus reformas económicas e institucionales, aunque sin vislumbrar un futuro distinto al de países asociados con la UE.

En esta oferta se entrecruzan el fuerte interés manifestado por los países del Magreb de reforzar sus relaciones con Europa y la presión de los países del sur de la UE de equilibrar, mediante esa relación de vecindad con los países mediterráneos, los lazos externos de la UE; de ahí las nociones de «proximidad» y «paridad de tratamiento» sobre las que se fundamenta la estrategia euromediterránea. Se entrecruzan también los intereses del norte de Europa de potenciar los PTM como destino de sus exportaciones y el reconocimiento de los PTM de que su creciente marginación sólo puede ser afrontada con reformas económicas y sociales sustanciales. Se entrecruza, asimismo, la posibilidad de explorar nuevas oportunidades como las derivadas de la Conferencia de Madrid de 1991 y el entonces emergente (y hoy todavía renqueante) Proceso de Paz en Oriente Próximo, o las que proporcionaba el Tratado de Maastricht y sus nuevos instrumentos de política exterior de la UE.

El cómo de la nueva estrategia

En la declaración final de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona, los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE y de los PTM se mostraron convencidos de la necesidad de actuar de una manera conjunta ante los retos que afrontaban sus países, definiendo un marco multilateral como complemento de las relaciones bilaterales ya existentes y que también serían reforzadas (Declaración de Barcelona y Programa de Trabajo, 1995).

La Conferencia subrayó que el objetivo de convertir el Mediterráneo en una «zona de paz, estabilidad y prosperidad» exigía un fortalecimiento de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos, un desarrollo económico y social sostenible y equilibrado, la lucha contra la pobreza y una mejor comprensión entre las distintas culturas. Con ese fin se acordó instaurar una asociación regional articulada en torno a tres ejes de actuación: 1) el diálogo político y la seguridad; 2) el desarrollo económico y la cooperación financiera; y 3) una profundización de las relaciones culturales, sociales y humanas.

El primer eje se orientó a fomentar mecanismos tendentes a la estabilidad regional (incluida la posibilidad de un pacto de estabilidad), a través de un diálogo político reforzado basado en principios generales aceptables por todos los socios (respeto de las libertades fundamentales, construcción de un Estado de Derecho, etcétera).

En cuanto al segundo eje, centrado en el campo económico, la Conferencia de Barcelona acordó la instauración progresiva (que entonces se previó que concluiría en el año 2010) de un área de libre comercio que respetaría las normas al respecto de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los ajustes estructurales que forzaría dicha apertura, especialmente en los PTM, contribuirían a la modernización de sus economías, haciéndolas más competitivas ante los desafíos de la globalización. Al mismo tiempo, la interpenetración económica con Europa que esta área de libre comercio lleva consigo, proporcionaría una señal clara a los inversores (locales, europeos y

CUADRO 4
PARTICIPACION DE LOS PTM EN EL COMERCIO EXTERIOR DE ESPAÑA, 1998
(En %)

Países	Importaciones españolas	Exportaciones españolas
Marruecos.....	0,57	0,96
Argelia	0,94	0,56
Túnez.....	0,17	0,34
Libia	0,65	0,23
Egipto.....	0,07	0,35
Israel	0,32	0,64
Jordania	0,01	0,05
Siria	0,11	0,09
Líbano	0,01	0,13
Turquía	0,46	1,14
Chipre	0,01	0,17
Malta.....	0,02	0,11
Total PTM.....	3,34	4,77
PECO.....	1,20	2,10

FUENTE: Departamento de Aduanas e Impuestos especiales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

foráneos) de que las reformas que se emprenderían eran permanentes.

Excluida inicialmente la liberalización agrícola del área de libre comercio, la Conferencia previó que el comercio mutuo de productos agrícolas se iría liberalizando (en la medida en que lo permitieran las diferentes políticas agrícolas) mediante el acceso preferente y recíproco, y de acuerdo con las normas de la OMC. Finalmente, el comercio de servicios y el derecho de establecimiento de empresas se liberalizarían a su vez gradualmente, teniendo en cuenta las disciplinas del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS).

Paralelamente, se acordó intensificar la cooperación financiera de la UE (mediante un amplio paquete de donaciones y préstamos que redujeran los costes sociales del ajuste), y favorecer las inversiones privadas y las transferencias tecnológicas, con el fin de propiciar la modernización económica de los PTM (en la perspectiva de un desarrollo endógeno y sostenible) y su acomodación con éxito a esa área de libre comercio.

Finalmente, el tercer eje pretendía desarrollar la dimensión humana de las relaciones Norte-Sur en el Mediterráneo, principalmente mediante una cooperación descentralizada, trabajando a favor de la educación, la formación, la juventud, la cultura, los medios de comunicación, las poblaciones emigrantes y la sanidad. También se previó una cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior para luchar contra el narcotráfico, el terrorismo, la inmigración clandestina y la delincuencia internacional.

Los retos del Area de Libre Comercio Euromediterránea

La creación de un Area de Libre Comercio Euromediterránea implicará grandes cambios para los PTM. Cambios que, aun sin la estrategia euromediterránea, estos países hubieran tenido que introducir de todas maneras para afrontar los desafíos de la globalización y de la creciente marginalización en el concierto económico internacional. Ahora bien, el apoyo político y financiero de la estrategia euromediterránea contribuye a facilitar las reformas y disminuye sus costes sociales.

Aun así, los esfuerzos exigidos a los PTM serán importantes. Estos tendrán que abrir sus mercados a las exportaciones comunitarias, exigiéndose grandes esfuerzos de adaptación para las empresas locales y una reorientación de sus inversiones y esfuerzos productivos. Ello obligará a realizar importantes reformas estructurales. Además, el desarme arancelario comportará la progresiva reducción de los ingresos aduaneros, los cuales en el caso de Marruecos, por ejemplo, representaban en los primeros años noventa más del 25 por 100 de los ingresos presupuestarios (Zaïm y Jaïdi, 1997). Ello obligará a realizar una reforma fiscal que asegure la provisión de bienes y servicios públicos.

Las importaciones de los PTM serán más baratas y aumentarán. Pero, paralelamente sus exportaciones también aumentarán por la mejora de las condiciones de oferta. Los efectos sobre la balanza comercial dependerán del ajuste estructural y del grado en que la IED ayude a mejorar la competitividad del sector exportador de los PTM. Así pues, la IED será crucial para

estimular el crecimiento económico y el aumento del empleo de los PTM. A su vez, en la medida en que se vaya dando un impulso al crecimiento y al desarrollo de estos países, y las reformas generen un entorno de regulación más favorable, la IED se sentirá atraída por la ampliación de su mercado interior. Del mismo modo, la eliminación de las barreras entre los PTM incentivará los flujos de IED en los mismos.

Por ello, el gran reto de la estrategia euromediterránea es el de asegurar que en los PTM se mantiene el ritmo de reformas internas y externas a que forzará el área de libre comercio. Dado que los beneficios comerciales que reportará un área de libre comercio euromediterránea para los PTM serán menores a corto plazo que los que reciba la UE (pues el desarme de esta última será marginal, dado que sus mercados industriales ya están muy abiertos a los PTM), la oposición a la apertura puede llegar a ser muy significativa en dichos países. Ahora bien, los beneficios de la apertura se irán incrementando con el paso del tiempo, puesto que además de sus efectos estáticos (o comerciales) cabe esperar que se produzcan unos efectos dinámicos (sobre la estructura productiva, el crecimiento y la inversión). El éxito de este proyecto dependerá de la capacidad de atracción de inversiones (locales y extranjeras) por parte de los PTM, y ello se halla en función de sus reformas y de la mejora en sus infraestructuras, en la gestión de la política macroeconómica y en su política educativa (Juárez, 2000).

Paradójicamente, un segundo reto es evitar que, con el área de libre comercio, la ya intensa relación comercial entre ambas partes cristalice aún más en el modelo conocido por la literatura como un *hub-and-spoke system*, esto es, un sistema de centro y radios (Hauer, Coghlan, Green y Moggi, 1997; Escribano y Jordán, 1999). El reto es evitar que ello ocurra y que se logre estimular los acuerdos de liberalización entre los propios PTM previstos también en la estrategia euromediterránea. En este sentido, la UE debería utilizar más su influencia política y económica para que los PTM superen sus reticencias a establecer dichos acuerdos. Sin ellos, el proyecto de Asociación Mediterránea perderá su naturaleza.

El escaso comercio que llevan a cabo entre sí los PTM sigue siendo una de las características definitorias de la región. En efecto, los intercambios comerciales de dichos países se orientan en gran medida hacia la UE (que representa, en promedio, el origen y el destino de en torno a un 50 por 100 de dichos intercambios), mientras el comercio entre los PTM apenas alcanza en conjunto el 6 por 100 del total (Bataller y Jordán, 1995, y Escribano y Jordán, 1999). Esta es la justificación de los esfuerzos para crear un área de libre comercio entre ellos que, a partir de una mayor interdependencia económica, contribuya a eliminar también las barreras políticas, sociales y culturales.

3. Los logros del Proceso de Barcelona

El principal mérito del Proceso de Barcelona ha sido no haber sucumbido frente a sus dificultades (incluidos sus retrasos y la interferencia del Proceso de Paz en Oriente Medio) y haber logrado el progresivo cumplimiento del programa de trabajo previsto por la Conferencia de Barcelona. Lo cual incluye las reuniones trimestrales de altos funcionarios de asuntos exteriores (Comité Euromediterráneo), así como las reuniones ministeriales sectoriales, los diálogos de distintos grupos de la sociedad civil y las reuniones de municipios y regiones. El hecho de que no se haya cedido ante el desánimo y las dificultades, y se haya puesto en marcha una cultura de cooperación, constituye de por sí un gran logro de esta iniciativa que ha sido testigo ya de dos nuevas reuniones formales, en Valletta (1997) y Stuttgart (1999), y otras dos informales, en Palermo (1998) y Lisboa (2000), de Ministros de Exteriores.

Un mérito asociado ha sido el realce que, bajo las nociones de política de proximidad y de paridad entre los vecinos del Este (los PECO) y del Sur (los PTM), se ha dado al tratamiento de las relaciones euromediterráneas dentro de la política exterior de la UE, con la progresiva constitución de la zona euromediterránea como una región. Aunque la asociación euromediterránea se sustenta simultáneamente sobre el pilar de los acuerdos bilaterales y el de las iniciativas regionales, es esto último lo que otorga originalidad y, de una manera especial, valor añadido a esta asociación.

La negociación de los Acuerdos de Asociación

La estrategia euromediterránea se ha institucionalizado mediante la negociación y adopción bilateral de unos Acuerdos Euromediterráneos de Asociación entre la UE y nueve de los PTM¹: Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, la Autoridad Palestina, Jordania, Siria y Líbano. La evolución de estos acuerdos se resume en el Cuadro 5.

A la vista de las dificultades y sacrificios que suponía su negociación, el logro tal vez más significativo de la estrategia euromediterránea es que se haya conseguido negociar los acuerdos euromediterráneos de asociación entre la UE y la mayor parte de sus socios en la región. Hasta el momento, la UE ha firmado acuerdos de asociación con Túnez, Israel, Marruecos, la Autoridad Palestina y Jordania; ha concluido las negociaciones con Egipto; y se hallan todavía en negociación los acuerdos con Argelia, Líbano y Siria. Con todas sus posibles limitaciones y lentitudes (y aunque sólo los acuerdos con Túnez, Israel, Marruecos y la Autoridad Palestina han sido ratificados por todas las partes), todos estos acuerdos han empezado a cumplir su objetivo de animar a la modernización económica de los PTM: se está produciendo un desmantelamiento de las barreras al comercio y ha comenzado a modernizarse el sector público.

La impulsión del diálogo multilateral

Un segundo logro de la Asociación Euromediterránea ha sido la impulsión del diálogo multilateral, cuyo único precedente similar (aunque de éxito relativo, pues ha estado en la vía muerta durante un largo período) es el Grupo de Trabajo Multilateral del Proceso de Paz de Oriente Medio. Este diálogo ha permiti-

¹ Las relaciones con Chipre y Malta se articulan ahora en el proceso de ampliación de la UE hacia el Este (existe un área de libre comercio ya en marcha y se están negociando los Tratados de Adhesión). Asimismo, Turquía fue reconocido como candidato potencial a la UE en el Consejo Europeo de Helsinki en diciembre de 1999 y tiene establecida con ésta una unión aduanera desde 1996.

CUADRO 5
EVOLUCION DE LOS ACUERDOS
DE ASOCIACION ENTRE LA UE Y LOS PTM

Países	Aprobación del mandato de negociación de la UE	Inicio de la negociación	Final de la negociación	Firma del acuerdo	Entrada en vigor del acuerdo
Marruecos.....	Diciembre 1993	Febrero 1994	Noviembre 1995	Febrero 1996	Marzo 2000
Israel.....	Diciembre 1993	Febrero 1994	Septiembre 1995	Noviembre 1995	—
Túnez.....	Diciembre 1993	Marzo 1994	Junio 1995	Julio 1995	Marzo 1998
Egipto.....	Diciembre 1994	Enero 1995	Noviembre 1999	—	—
Jordania.....	Junio 1995	Julio 1995	Abril 1997	Noviembre 1997	—
Líbano.....	Septiembre 1995	Marzo 1996	—	—	—
Argelia.....	Junio 1996	Marzo 1997	—	—	—
Autoridad Palestina.....	Octubre 1996	Octubre 1996	Diciembre 1996	Febrero 1997	Julio 1997
Siria.....	Diciembre 1997	Mayo 1998	—	—	—

FUENTE: Servicios Relex de la Comisión Europea, Bruselas.

do, por primera vez en la historia, sentar sobre la mesa, y así afrontar los problemas comunes, a la UE y a todos sus socios mediterráneos.

Ello se ha manifestado en reuniones periódicas a distintos niveles: desde el ministerial de Asuntos Exteriores y de secretaríos de Estado (Conferencia de Valencia) al de altos funcionarios responsables del diálogo político y de seguridad, que ha permitido la puesta en marcha de las primeras medidas de confianza (cooperación entre autoridades de protección civil, establecimiento de una red de institutos de política exterior, seminarios de formación para diplomáticos, intercambios de información varios, etcétera) y el seguimiento, en general, del Proceso de Barcelona.

Se ha manifestado igualmente en el comienzo de un diálogo parlamentario (inaugurado en Bruselas en 1998, aunque sin la presencia de Siria y Líbano) para la cooperación contra el terrorismo, y en un cada vez más extenso diálogo especializado y centrado en sectores prioritarios (reuniones ministeriales y técnicas sobre medioambiente, industria, energía, transporte, turismo y sanidad).

La importancia de la cooperación financiera

El tercer logro es que la apuesta económica y financiera de la UE por la región haya alcanzado volúmenes muy significativos, mediante el desarrollo del programa de cooperación financiera MEDA, que vino a sustituir desde 1997 a los anteriores protocolos financieros con los PTM. Tales volúmenes de financiación son impensables en iniciativas semejantes llevadas a cabo por otros actores internacionales. Así, mientras las reformas estructurales de México, propiciadas pero también hechas necesarias por su acceso a NAFTA, se han hecho sin el apoyo financiero de Estados Unidos (que, no obstante, sí sostuvo a México durante su crisis de 1994-95), en los últimos cinco años la UE ha presupuestado más de 4.400 millones de euros en donaciones y más de 4.600 millones de euros en préstamos del Banco Europeo de Inversiones. Y la dotación prevista para MEDA II (2000-2004) está en línea con la de MEDA I (1995-1999).

En el programa MEDA I los compromisos financieros se centraron en cuatro categorías principales de operaciones: a) apoyo al ajuste estructural (9 por 100); b) apoyo a la transición econó-

mica y al desarrollo del sector privado (38 por 100); c) proyectos de desarrollo tradicionales, tales como el apoyo al desarrollo rural, educación y agua potable (42 por 100); y d) proyectos regionales (11 por 100). Los dos principales beneficiarios de la ayuda bilateral fueron Egipto (que recibió 675 millones de euros) y Marruecos (con 454 millones). Tras ellos se encuentran Túnez (277), Turquía (235), Argelia (136), Jordania (118), Líbano (96), Palestina (66) y Siria (55). Los proyectos regionales están financiando, especialmente, una sociedad de información euromediterránea, un programa euromediterráneo en pro de la juventud, un forum euromediterráneo de la energía y otro del transporte, y el fomento de distintas redes económicas.

La incorporación de la sociedad civil

Un último logro ha sido el avance en la cooperación intercultural y en la integración de las sociedades civiles de ambos lados del Mediterráneo. Programas como los de la protección del patrimonio cultural, los proyectos de juventud, los programas audiovisuales y los foros interculturales están abriendo importantes caminos de entendimiento.

4. Temas pendientes

Pese a los logros alcanzados, el camino por recorrer es largo todavía. Los principales temas pendientes, y por tanto desafíos para el avance con éxito del Proceso de Barcelona, son nueve: 1) los progresos en el establecimiento de medidas para la paz y estabilidad en la región; 2) el mejor engarce con el Proceso de Paz en Oriente Medio; 3) la sustitución del mecanismo de consenso en las instancias multilaterales; 4) el desarrollo de las relaciones comerciales entre los propios PTM; 5) la necesidad de que la agricultura y los productos agroalimentarios se incluyan en la liberalización comercial; 6) el desarrollo integral del programa MEDA; 7) un mayor énfasis en la defensa de la democracia y los derechos humanos; 8) una mayor participación social y una mejor visibilidad del proceso; y 9) la inclusión de Libia, único país de la región ausente hoy del proceso de Barcelona.

La aprobación de la Carta para la Paz y la Estabilidad

Aunque será un documento no vinculante jurídicamente y establece el consenso como norma para la toma de decisiones, la Carta para la Paz y la Estabilidad no debe infravalorarse, ya que por primera vez incorporará mecanismos permanentes de consulta y diálogo para promover la paz y la reducción de conflictos en la región. Se ha convertido en uno de los grandes símbolos del Proceso de Barcelona, y su ausencia en uno de los símbolos de su limitado éxito. De ahí la importancia de que se logre finalmente un consenso que permita su aprobación y refuerce las posibilidades de cooperación, tanto en los temas tradicionalmente propios de la acción exterior (como la prevención de conflictos) como en las nuevas interdependencias (producción y tráfico de drogas ilícitas, prevención del terrorismo internacional, control de las migraciones). A la vista de la reticencia mostrada por los PTM ante las recientes iniciativas de la UE de establecer una política común de seguridad y defensa, la utilidad de estos mecanismos de consulta se hace cada vez más evidente.

Las orientaciones aprobadas, por fin, en la reunión ministerial de Stuttgart de marzo de 1999 y los trabajos realizados desde entonces hacen confiar que el texto final estará listo para la cuarta reunión ministerial que se celebrará, bajo presidencia francesa, a finales de este año, aunque su adopción formal por todas las partes sólo tendrá lugar cuando lo permitan las condiciones políticas (o sea, cuando se haya avanzado suficientemente en el Proceso de Paz).

El mejor engarce de la estrategia euromediterránea con el Proceso de Paz

El Proceso de Barcelona ha reunido a Israel con el resto de los países árabes mediterráneos, incluido Palestina, en un foro que no existía hasta ahora (aparte de que su perspectiva temática es más amplia que la del Proceso de Paz, Siria, por ejemplo, no participa en el tramo multilateral de ese proceso). Pese a las dificultades que supone la convivencia entre partes enfrentadas secularmente, este foro ha contribuido, paralelamente al Proceso de Paz, a reducir ciertas tensiones y desconfianzas.

No obstante, la relación entre el Proceso de Paz en Oriente Medio y el Proceso de Barcelona no ha carecido de ambigüedades. Evidentemente, sin el Proceso de Paz en marcha, el proceso de Barcelona hubiera sido difícilmente concebible. Ahora bien, una vez lanzados ambos procesos, las dificultades del Proceso de Paz comenzaron a afectar negativamente al Proceso de Barcelona, pese a la voluntad y afirmaciones europeas del carácter independiente de ambos procesos.

Inevitablemente, aunque separados, ambos procesos son complementarios e incluso interdependientes, lo que explica el nombramiento de un Enviado Especial de la UE en Oriente Medio (en la persona de Miguel Angel Moratinos). Pese a que, por razones históricas y de influencia política, el protagonismo de la UE en el Proceso de Paz es relativamente limitado, un mayor papel de la UE y de las Conferencias Euromediterráneas en el Proceso de Paz podrían repercutir muy favorablemente en el Proceso de Barcelona. Instrumentos de peso para ejercer ese papel no le faltan a la UE, pues no sólo es el socio comercial más importante de la región, sino también el principal donante de ayuda humanitaria y de ayuda no-militar.

Ahora bien, la experiencia hasta ahora ha ido en la otra dirección, y parte de la explicación de los limitados resultados de las Cumbres de Malta, Palermo y Stuttgart reside precisamente en la sombra que ha proyectado sobre ellas el estancamiento del Proceso de Paz y las confrontaciones y tensiones entre la delegación israelí y diversas delegaciones árabes. Esta «contaminación» del Proceso de Barcelona se ha producido asimismo en reuniones técnicas y conferencias económicas.

A pesar de ello, en un escenario post-Proceso de Paz, el carácter único de la asociación euromediterránea y su progresivo fortalecimiento, le otorgan una fuerza considerable para contribuir significativamente a canalizar la consolidación de la paz en Oriente Medio.

La sustitución del mecanismo de consenso en el diálogo regional

Aunque la estrategia euromediterránea ha introducido, por primera vez en las relaciones entre la UE y los PTM, diversos

mecanismos para el diálogo regional, otro de los factores (junto al engarce con el Proceso de Paz) que ha restado dinamismo, e impedido avances en dicho diálogo, ha sido el uso del consenso generalizado como mecanismo de toma de decisiones.

Ciertamente, resulta difícil concebir hoy la introducción de nociones como la de mayoría cualificada para obviar esa dificultad en el contexto euromediterráneo. Aún se está muy lejos de ello a la vista de la diversidad de intereses y de sensibilidades de las dos partes.

Al mismo tiempo, tampoco resulta lógico que esa diversidad de intereses y sensibilidades permita a un número reducido de Estados, o incluso a un solo Estado, bloquear un avance de la estrategia euromediterránea deseado por el resto.

Esta preocupación, de mucha actualidad asimismo en el seno de la propia UE, sugiere que una alternativa al mecanismo actual de lograr el completo consenso entre 27 participantes sería introducir alguna forma de flexibilidad institucional «a la carta» o de opción de dos o más «velocidades» en el proceso. Ello limitaría la necesidad de obtener un consenso a un grupo (o grupos) más reducido de socios y permitiría, a aquellos que están más interesados en ello, avanzar más rápidamente en temas específicos (como podrían ser la seguridad colectiva o la cooperación en temas de agua) en los que otros socios no desean involucrarse.

Para mantener la cohesión e identidad del proceso, estos nuevos mecanismos deberían de ser abiertos, permitiendo así el acceso posterior al área de «mayor velocidad» a aquéllos que en un primer momento optasen por no acceder a ella.

La interpenetración económica de los PTM

Por ahora, más que sobre su marco regional multilateral, el proyecto de Asociación Euromediterránea está avanzando sobre relaciones comerciales bilaterales, y ello dificulta el logro de una verdadera área de libre comercio (Zaïm, 1999). El comercio entre los propios PTM resulta débil porque hay una falta de complementariedad en los mismos, pero también porque sus mercados son pequeños y se hallan fragmentados como consecuencia

de los altos niveles de protección y las fuertes regulaciones administrativas todavía existentes. Experiencias subregionales como la Unión del Magreb Árabe o el Consejo de Cooperación Árabe, aunque han languidecido o fracasado por razones sobre todo políticas, han sido víctimas también del desinterés de amplios sectores de las economías de los PTM que se han beneficiado históricamente de la protección y subsidios estatales.

Pese al carácter clave dentro de la estrategia mediterránea de la idea de romper los tabiques que separan a los países del Sur y del Este de la región, tanto los esfuerzos realizados como los logros obtenidos han sido muy limitados. Ello se ha debido, en parte, al peso de la historia: no es fácil superar en cinco años lo que la historia ha levantado en décadas e incluso siglos. Pero se ha debido también a que en su gestación el Proceso de Barcelona fue o demasiado tímido en apoyar un esfuerzo tan difícil, o excesivamente confiado en que el avance hacia la integración económica entre los PTM adquiriría su propia dinámica.

La Declaración de Barcelona no fue excesivamente explícita sobre cómo se iba a fomentar el establecimiento de áreas de libre comercio entre los PTM, y lo que se ha avanzado en este terreno es muy poco. Una de las grandes tareas pendientes es la de que comiencen con firmeza (y no sólo queden en conversaciones exploratorias) las negociaciones entre los PTM para dismantelar sus barreras mutuas, bien mediante acuerdos bilaterales, bien a través del establecimiento de áreas de libre comercio subregionales (Patten, 2000, y Parlamento Europeo, 2000).

Las medidas adoptadas ya por la Comisión para animar a la armonización de normas que fomenten un mercado único euromediterráneo y la intención de la UE de otorgar cúmulo de origen diagonal a aquellos socios que acuerden la liberalización de su comercio mutuo, son esfuerzos importantes para enfrentarse con el desafío de la interpenetración económica. Igualmente importante es el apoyo a través de MEDA y los préstamos del BEI a las interconexiones de infraestructuras, sobre todo de transporte, energía y para las nuevas tecnologías. El desafío mayor reside en hacer de estos apoyos un estímulo para la acción de los propios

PTM entre sí. Tal vez la UE debería utilizar también su capacidad negociadora para llevar a los PTM a adoptar un calendario explícito de negociación de acuerdos mutuos de libre comercio.

Sin duda, existe un potencial de crecimiento para el comercio intrarregional entre algunos países del Magreb y de Oriente Medio (Escribano y Jordán, 1999), y hay margen para un proceso de especialización conforme a las ventajas comparativas. Caminar en esa dirección es importante con el fin de que el sistema *hub-and-spoke* entre la UE y los PTM dé paso a un sistema comercial más amplio, basado en relaciones comerciales más intensas entre los distintos países de la región.

La liberalización agrícola

Los sacrificios comerciales que las economías europeas han tenido que hacer en el Proceso de Barcelona hasta ahora han sido relativamente reducidos, pues las exportaciones industriales de los PTM ya gozaban de grandes posibilidades de acceso a los mercados europeos y el sector agrícola ha quedado prácticamente excluido de las concesiones mutuas iniciales. Los mayores sacrificios de la liberalización comercial prevista por dicho Proceso han correspondido, por ello, a los PTM, antes cerrados a la competencia internacional y, con la ratificación de los Acuerdos de Asociación, abiertos ahora a las exportaciones industriales europeas.

Ahora bien, esa exclusión del sector agrícola, en reconocimiento a las dificultades que ocasionaría su negociación y con el fin de no retrasar la aplicación de la política euromediterránea, no resulta sostenible (Patten, 2000). Aunque en los propios acuerdos está previsto que el capítulo agrícola de las negociaciones se revise a partir de este año con Túnez, Marruecos e Israel (y progresivamente con los demás socios mediterráneos), esa exclusión ha provocado descontentos en los PTM en general y, en ciertos casos, ha estado en el origen de retrasos en la negociación de los Acuerdos de Asociación.

Es cierto que los PTM deben evitar una fijación excesiva en la

liberalización agrícola y en la expansión de sus exportaciones en este sector como panacea de sus desafíos económicos. Es en la expansión del sector industrial, con sus contribuciones tecnológicas y su potenciación de mano de obra cualificada, donde se encuentra la clave del progreso económico.

Sin embargo, tampoco se puede negar a esos países su lógica vocación a aprovechar sus ventajas comparativas en ciertos sectores agrícolas, y que se manifiestan en su alta dependencia de los mercados de la UE como destino de sus exportaciones de frutas y hortalizas (Bataller y Jordán, 1995; y Tubiana y otros, 1999). Negarlo, o incluso retrasarlo mediante el mantenimiento de barreras a la importación de productos mediterráneos por parte de Europa, supondría una violación de la noción de «asociación» que preside el Proceso de Barcelona. Si por un lado se anima a los PTM a avanzar en la reforma del Estado y en la liberalización comercial (lo que a corto plazo puede tener un impacto negativo sobre el empleo en esos países), es lógico permitirles aprovechar en mayor medida su potencial agrícola ampliando sustancialmente el acceso a los mercados europeos de los diversos productos mediterráneos.

Sobre todo cuando, adicionalmente, la capacidad de los PTM para competir en hortofruticultura con los países de la UE, y particularmente con España, resulta limitada (Tubiana y otros, 1999). Como refleja el Cuadro 6, ningún país ha expandido tanto en los últimos años sus exportaciones cítricas como lo ha hecho España, y es en esta expansión de la oferta, muy por encima de la demanda, donde se halla el problema para la agricultura española de la caída de los precios en Europa de tales productos. Ello no excluye que, con el fin de suavizar el impacto de la liberalización agrícola sobre los agricultores españoles y de otros países de la ribera Norte del Mediterráneo, sea necesario aportarles ayudas de carácter estructural para facilitar su adaptación y ajuste a la nueva situación (Bacaria y Toviás, 1999).

El desarrollo integral del programa MEDA

Importante desafío es también el desarrollo integral del programa MEDA, incluyendo una mayor concentración de priorida-

CUADRO 6
EXPORTACION DE FRUTOS CITRICOS
EN LA CUENCA MEDITERRANEA
(Promedio anual)

Países	1984-88		1994-98	
	Miles de Tm	%	Miles de Tm	%
Cuenca Mediterránea...	4.704	100,0	5.194	100,0
Grecia.....	255	5,4	434	8,3
Italia.....	266	5,6	179	3,4
España.....	2.006	42,6	2.725	52,5
Marruecos.....	585	12,4	559	10,8
Egipto.....	153	3,2	269	5,2
Israel.....	589	12,5	336	6,5
Turquía.....	222	4,7	344	6,6

FUENTE: AHMED EL KAMEL (2000), en base a datos de la FAO.

des y una mejora en la gestión administrativa de la cooperación que permitan incrementar los resultados por unidad de recursos utilizados (Patten, 2000). Si bien es cierto que las actividades de MEDA son ambiciosas y de largo plazo, lo cual puede alargar mucho el proceso de puesta en marcha de ciertos proyectos, no lo es menos que es necesario instrumentar métodos más eficaces que los actuales. La cuestión principal es asegurar programaciones, compromisos presupuestarios y desembolsos más rápidos que pongan pronto remedio a la situación actual en que sólo ha llegado a comprometerse un tercio de los fondos MEDA disponibles para el período 1995-1999.

Las reformas recientes realizadas en el reglamento MEDA son un paso adecuado en esa dirección, ya que su objetivo ha sido reforzar la programación estratégica de las intervenciones del programa MEDA y simplificar los procedimientos para la adopción de esas intervenciones. En concreto, se han introducido unos Planes de Financiación Nacionales (y uno de financiación regional) cuya aprobación anual, aparte de reforzar la tarea de programación, reducirá la necesidad de que los Estados miembros deban analizar y pronunciarse sobre cada proyecto individual en el seno del Comité MED de la UE. Ahora bien, para agilizar los procedimientos no basta con esa reforma del reglamento MEDA. Aparte de otras medidas de gestión,

será necesario modificar el Reglamento Financiero de la Comunidad.

Informaciones recientes indican que el retraso en los pagos de la cooperación con los Países Mediterráneos en el periodo 1989-99 (lo que incluye por tanto el periodo previo al programa MEDA) es superior a los 3.000 millones de euros, lo que implica que en promedio, y si no cambian las cosas, se tardarían casi nueve años en satisfacer los pagos correspondientes a los compromisos actuales. Evidentemente, esto es insostenible políticamente, pues desvirtúa tanto la eficacia como el valor estratégico de la cooperación con los PTM.

Un mayor énfasis en la defensa de los derechos humanos y de los valores democráticos

Pese al progresivo énfasis en estos temas desde que la Comisión Europea lanzó la Política Mediterránea Renovada, los derechos humanos y la promoción de la democracia en los PTM resultan todavía una asignatura pendiente en la región. La situación continúa siendo preocupante, a pesar de las mejoras, en ese sentido, en países como Marruecos, Argelia, Jordania e Israel.

La UE (especialmente el Parlamento) ha sido activa en la denuncia de violaciones y en el establecimiento de instrumentos (como la línea presupuestaria MEDA-Democracia) para la promoción de la apertura política. Sin embargo, excluidas las sanciones (cuya eficacia, como muestra la experiencia, suele ser limitada), la UE ha sido tal vez demasiado tímida a la hora de utilizar el diálogo político como instancia para dicha promoción. Tal vez a partir de ahora habrá de utilizar con mayor firmeza los mecanismos que instituyan la Carta para la Paz y la Estabilidad.

Al fin y al cabo, como ha destacado la Comisión, el respeto a la dignidad y los derechos humanos es común a las culturas europea e islámica, aunque ambas difieran en la perspectiva con la que se enfocan estas preocupaciones. Ambas partes necesitan confrontar sus diferencias al tiempo que exploran los valores comunes y la forma de expresarlos en las sociedades de hoy (Patten, 2000).

Una mayor participación social y una mejor visibilidad del Proceso de Barcelona

Ni el importante impulso político que ha supuesto el Proceso de Barcelona, ni siquiera el protagonismo creciente de las organizaciones no gubernamentales de ambos lados del Mediterráneo, se han visto traducidos en un significativo interés y participación ciudadanos en esta empresa común. Ni en los países del Norte, ni en los del Sur, parece haberse logrado conectar con la ciudadanía y convencerla del carácter histórico de este esfuerzo que, reconociendo las múltiples raíces comunes, intenta salvar los siglos de separación entre ambas orillas del Mediterráneo.

Son necesarios, por ello, mayores esfuerzos para realzar la visibilidad mediática del Proceso de Barcelona, y son necesarios también mayores esfuerzos para que los ciudadanos de ambos lados asocien esta iniciativa con logros concretos que afecten a su bienestar actual y sus perspectivas de futuro.

En ese sentido, aunque los programas de cooperación descentralizada del reciente pasado (como Med-Invest, Med-Campus o Med-Media) hayan dejado de tener validez debido a sus disfuncionalidades y dificultades de gestión, no debería abandonarse este tipo de cooperación, que tanto potencia la participación local, mediante unos programas más eficaces y fiables.

Paralelamente, podría considerarse algún amplio programa de becas post-universitarias que al tiempo que reforzase el nivel educativo de los PTM actuase como motor de cambio social (al permitir vivir la experiencia europea a muchos de los jóvenes que en un futuro no lejano llegarán a dirigir los PTM). Aparte de que ello podría involucrar a la mayor parte de los Estados miembros de la UE, un programa de naturaleza semejante a los viejos programas Fulbright de la administración norteamericana, podría sembrar importantes fermentos de cambio social en los PTM y daría una visibilidad especial al proceso euromediterráneo.

Otra posibilidad alternativa a los esfuerzos de lograr dar mayor visibilidad al Proceso de Barcelona, podría residir en la participación europea en proyectos de infraestructura regional entre los PTM. Ahora bien, dados los altos costes de estos pro-

yectos, la participación de la UE no podría ir más allá de los estudios de fiabilidad o ciertas formas de asistencia técnica cuya visibilidad es mucho más reducida.

La visibilidad del Proceso de Barcelona debe ser asegurada, en cualquier caso, por un esfuerzo mayor que el realizado hasta ahora en difundir el mensaje del compromiso de Europa con los PTM y los logros de la estrategia euromediterránea.

La inclusión de Libia

Más que por la significación de Libia (menor hoy de lo que lo fue en el pasado), el acceso de este país al Proceso de Barcelona tendría un importante valor simbólico del carácter global y no excluyente de dicho proceso. Sería además no sólo un reconocimiento de la normalización del papel internacional de dicho país, sino un estímulo también a que el mismo continuase por la senda del acercamiento a sus vecinos. Finalmente, daría una señal a otros Estados considerados «rebeldes» como Irak e Irán sobre la necesidad, importancia y utilidad de una participación en el concierto de naciones.

Con el fin de estimular la participación de Libia, y a petición de varios PTM, dicho país estuvo presente ya en la Conferencia de Stuttgart de 1999 como invitado de la presidencia. Desde entonces ha participado como observador en algunas reuniones euromediterráneas. En aquella Conferencia se acordó que dicho país accedería como miembro de pleno derecho al Proceso de Barcelona tan pronto el Consejo de Seguridad levantase las sanciones de la ONU y Libia aceptase en su totalidad el contenido de ese proceso.

Levantadas esas sanciones el año pasado, tras la entrega por Libia a Holanda de dos de sus ciudadanos acusados de la tragedia de Lockerbie, surgieron esperanzas de una pronta inclusión de Libia en el entorno euromediterráneo. Ahora bien, el pertinaz desafío antioccidental del líder libio (manifestado recientemente en la Cumbre Euroafricana de El Cairo) y su falta de disposición clara a aceptar los compromisos de Barcelona (especialmente en lo que se refiere a la participación israelí y palestina en el proceso), han impedido (pese a los intentos euro-

peos) que se haya producido ese acceso. Sin duda, la presencia de Libia en el proceso de Barcelona no tendría un peso definitorio, pero su ausencia sí es, en contraste, un factor desestabilizador de dicho proceso que no beneficia ni a una ni a otra parte.

5. Conclusiones

El aspecto más novedoso y definitorio del Proceso de Barcelona es su carácter interregional. La Política Global Mediterránea de la UE lanzada en los años setenta sólo proporcionó un marco de armonización a lo que simplemente eran relaciones bilaterales entre la CE y cada PTM. Aunque la Política Mediterránea Renovada ya incorporó un importante componente regional en la relación euromediterránea, la apuesta actual es más amplia y estratégica: introduce un diálogo de región a región y busca anclar económicamente a ambas a través del establecimiento de un gran espacio euromediterráneo. Actualmente, está concluyendo la primera etapa del mismo: la firma de los acuerdos de asociación entre la UE y los diferentes PTM.

La creación de un área de libre comercio euromediterránea implicará probablemente menos beneficios económicos para los PTM a corto plazo que a medio y largo plazo, cuando se empiecen a dejar sentir también sobre los mismos los efectos dinámicos, además de los efectos estrictamente comerciales de las nuevas políticas.

Como han reconocido estudios recientes (Ghesquiere, 1998), los beneficios de los acuerdos de asociación euromediterráneos serán sustanciales para los PTM siempre y cuando vayan acompañados, tal como prevé la estrategia euromediterránea, por profundas reformas estructurales en esos países y el fortalecimiento de la asistencia europea a la región. Esos beneficios serán significativamente mayores si la liberalización se extiende a la agricultura y los servicios.

Dos elementos esenciales de la estrategia puesta en marcha por el Proceso de Barcelona son la dinamización del sector privado de los PTM y el apoyo a la IED europea dirigida a los mismos, pero los resultados no parecen por ahora suficientemente satisfactorios. Sin ambos elementos, el área de libre comercio

no realizará su función de servir de medio para lograr un desarrollo compartido entre el norte y el sur de la región.

Para atraer IED, los PTM han de mejorar sus infraestructuras, las comunicaciones y la formación de la mano de obra, aparte de llevar a cabo una reforma legislativa e institucional y una política macroeconómica apropiadas. La reforma de la Administración pública de los PTM debe implicar su modernización, con el fin de reducir y eliminar la ineficiencia y la corrupción y aportar una mayor seguridad jurídica.

La cooperación financiera de la UE, a través sobre todo del programa MEDA, para favorecer esas reformas sigue siendo clave. Pero igualmente clave resulta incitar una mayor participación de la sociedad civil en el proceso y dar una mayor visibilidad a los beneficios que éste acarreará a ambas orillas del Mediterráneo. Beneficios que deben ir mucho más allá de lo meramente económico y abarcar la estabilidad regional, la apertura democrática y una mayor protección de los derechos humanos. Los logros alcanzados en estas áreas aún dejan que desear.

La reciente aprobación por el Consejo Europeo de Feira (Portugal, 20 de junio de 2000) de una Estrategia Común para el Mediterráneo (en la línea de las otras dos aprobadas ya para Rusia y Ucrania) reafirma el enfoque adoptado en la Conferencia de Barcelona, al tiempo que propone nuevas áreas de acción conjunta entre la UE y sus socios mediterráneos. Especialmente en lo que se refiere a medidas para incentivar la inversión extranjera, favorecer la interconexión de estructuras, alinear las políticas relacionadas con el mercado único, defender la libertad de expresión y el buen gobierno, y apoyar la abolición de la pena de muerte. De igual manera, pone un énfasis particular en la importancia de que los PTM liberalicen su comercio mutuo, y hay una distinción clara entre el trato favorable a la inmigración legal y la prevención de la inmigración ilegal. Finalmente, aunque con cierta timidez, se menciona un diálogo en materia de seguridad y cooperación en la gestión de crisis y la prevención de conflictos.

Las dificultades con las que se ha enfrentado la génesis de esta Estrategia, tanto internas (debido a los desacuerdos sobre el grado en que debía cubrir el Proceso de Paz en Oriente

Medio) como externas (una cierta irritación de los PTM de que esta estrategia se haya elaborado y aprobado sin que ellos hayan sido consultados formalmente todavía), no desdice el hecho fundamental de que la Estrategia refleja el continuado interés europeo por la región. En efecto, aunque la misma no aporte nuevos elementos estratégicos, sí que es una manera de retomar un proceso de cooperación con el Sur cuya fuerza parecía haber decaído, y de establecer mecanismos que, mediante el uso de la mayoría cualificada, faciliten en el seno de la UE la adopción más ágil de medidas.

Esa estrategia busca confirmar que la política euromediterránea de la UE es inclusiva y no defensiva. Que la UE no ve a su entorno sur como un peligro ante el cual defenderse, ni una zona sobre la cual busca establecer una actuación excluyente sino un área de acción e intereses compartidos que busca dinamizar.

Ahora bien, las susceptibilidades que la gestación de la estrategia ha hecho aflorar entre algunos PTM muestra la necesidad todavía de que la UE convenza a sus socios mediterráneos de esa vocación e intenciones, y lo haga con pruebas palpables. Sólo así podrá esperarse que dichos socios adquieran un sentimiento de pertenencia o propiedad respecto al Proceso de Barcelona y una mayor identificación con él.

A ambas partes corresponde, por tanto, la laboriosa (aunque gratificante) tarea de enfrentarse conjuntamente a los desafíos apuntados en este artículo y con ello cumplir el sueño esbozado en Barcelona hace cinco años.

Referencias bibliográficas

[1] AHMED EL KAMEL, H. (2000): *Estudio econométrico de la oferta de frutos cítricos de la Comunidad Valenciana*, Tesis Doctoral, Departamento de Economía y Ciencias Sociales, Universidad Politécnica de Valencia.

[2] BACARIA, J. y TOVIAS, A. (eds.) (1999): *Librecambio euromediterráneo*, Icaria, Barcelona.

[3] BATALLER, F. y JORDAN, J. M. (1995): «El Mediterráneo Sur y Oriental y la Unión Europea: las relaciones comerciales y su entorno estratégico», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, número 744, páginas 111-138.

- [4] BATALLER, F. y JORDAN, J. M. (1996): «La Unió Europea i l'estancament dels països tercers mediterranis: polítiques, efectes i noves estratègies», *Revista Econòmica de Catalunya*, número 29, pàgines 23-33.
- [5] BATALLER, F. y JORDAN, J. M. (1997): «España y su acción mediterránea: ¿abogado o competidor?», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, número 759, páginas 137-152.
- [6] BATALLER, F. y JORDAN, J. M. (1999): «La dimensión exterior de la Unión Europea», en el libro coordinado por J. M. Jordán Galduf *Economía de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, páginas 261-287.
- [7] COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994): «Reforzar la política mediterránea de la Unión Europea: hacia una Asociación Euromediterránea», COM (94) 427 final, 19 de octubre.
- [8] COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1995): «Reforzar la política mediterránea de la Unión Europea: Propuestas para la creación de una Asociación Euromediterránea», COM (95) 72 final, 8 de marzo.
- [9] DECLARACION DE BARCELONA y PROGRAMA DE TRABAJO (1995), en Comisión de las Comunidades Europeas, «Documentación», *Boletín de la Unión Europea*, número 11, páginas 153-164.
- [10] ESCRIBANO, G. y JORDAN, J. M. (1999): «La integración subregional en la ribera sur del Mediterráneo y el área de libre comercio euromediterránea», en J. BACARIA y A. TOVIAS (eds.): *Librecambio euromediterráneo*, Icaria, Barcelona, páginas 237-256.
- [11] GESQUIERE, H. (1998): «Impact of European Union Association Agreements on Mediterranean Countries», *IMF Working Papers*, 98/116.
- [12] HAUER, U., COGHLAN, N., GREEN, M. y MOGNI, A. (1997): «Trade with Mediterranean Countries», *European Economy*, número 3, páginas 38-54.
- [13] JORDAN GALDUF, J. M. (1995): «La tarea del desarrollo en los países del Magreb: esfuerzo interno y cooperación externa», en E. VIANA y M. HERNANDO (eds): *Cooperación Cultural en el Occidente Mediterráneo*, Fundación BBV, Bilbao, páginas 385-402.
- [14] JORDAN GALDUF, J. M. (1996): «Dimensión exterior de la UE: análisis de la política mediterránea», en J. R. CUADRADO y T. MANCHA (eds): *España frente a la Unión Económica y Monetaria*, Civitas, Madrid, páginas 169-196.
- [15] JORDAN GALDUF, J. M. (1997): «Spanish-Moroccan Economic Relations», *Mediterranean Politics*, Volume 2, Number 1, Summer, páginas 49-63.
- [16] JUAREZ, M. (2000): *Las decisiones de inversión en Marruecos de las empresas españolas en el contexto de integración regional mediterránea*, Tesis Doctoral, Departamento de Economía Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona.
- [17] JUAREZ, M. y BACARIA, J. (1999): «Relaciones económicas España-Marruecos en el contexto del Area de Libre Comercio Euromediterránea», en J. BACARIA y A. TOVIAS (eds): *Librecambio euromediterráneo*, Icaria, Barcelona, páginas 257-285.
- [18] LORCA, A. y ESCRIBANO, G. (1998): *Las economías del Magreb. Opciones para el siglo XXI*, Pirámide, Madrid.
- [19] MELLA, J. M. (1997): «La Asociación Euro-Mediterránea en el actual contexto de globalización y regionalización», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, número 759, páginas 33-42.
- [20] PARLAMENTO EUROPEO (2000): «Resolución sobre la Política Mediterránea», RC/408825 EN, doc, 23 de marzo.
- [21] PATTEN, C. (2000): «The European Union's External Policy and the Mediterranean», Speech at the EU-Africa Summit, Rapid Data Base, SPEECH/00/116, 1 de abril.
- [22] TUBIANA, L. et al. (1999): «Los intercambios agrícolas entre la Unión Europea y los Países Terceros Mediterráneos», *Meridiano Ceri*, número 29, páginas 15-18.
- [23] ZAIM, F. (1999): «La tercera generación de acuerdos de asociación euromediterráneos», en J. BACARIA y A. TOVIAS (eds.): *Librecambio euromediterráneo*, Icaria, Barcelona, páginas 57-101.
- [24] ZAÏM, F. y JAIDI, L. (1997): «El nuevo acuerdo de Asociación entre la UE y Marruecos», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, número 759, páginas 43-59.



INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA

CUADERNOS ECONOMICOS

Número 64

**CRISIS Y REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL:
TEMAS A DEBATE**

Volumen I: Perspectivas teóricas

Presentación
Michèle Boldrin y Sé

Un análisis político-económico
Ignacio Conde-Ruiz

Reparto del riesgo y costes de transición en la
David Miles y All

Sobre los efectos distributivos de
Mark Huggett y I

Modelos computacionales de
Ayşe İmrohoroglu, Selahattin In

Seguridad Social e incertidumbre de
compartido de las p
Hennin

El sistema de pensiones y las proyecciones
Juan A.

El coste de los hijos: un replanteamiento
de una transición demográfica en
Gemma Abío y C

Un modelo simple
Carlos Garriga y .



INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA

CUADERNOS ECONOMICOS

Número 65

**CRISIS Y REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL:
TEMAS A DEBATE**

Volumen II: Aspectos empíricos

Presentación
Michèle Boldrin y Sergi Jiménez-Martín

Sistemas de Seguridad Social y jubilación en el mundo
Jonathan Gruber y David Wise

Incentivos y reglas de jubilación en España
Sergi Jiménez-Martín y Alfonso R. Sánchez

Creación de empleo y déficit del sistema de pensiones
José A. Herce y Javier Alonso Meseguer

El impacto intergeneracional de la reforma de las pensiones en España: un enfoque de contabilidad generacional
Gemma Abío, Holger Bonin, Juan Gil y Concepción Patxot

Sistema fiscal y reforma de la Seguridad Social
Juan Carlos Conesa y Carlos Garriga

¿Puede Italia financiar su sistema de Seguridad Social?
Luca Lica y Raffaele Giordano

Reforma de la Seguridad Social italiana: ¿debemos cambiar de un sistema
de reparto a un sistema de capitalización?
Agur Bruggavirt and Franco Peracchi

Los años donados de la Seguridad Social. Renta de ciclo vital, pensiones y ahorro en Alemania
Reinhold Schnabel

El futuro de los sistemas de pensiones en la Unión Europea: una reconsideración
Michèle Boldrin, Juan J. Dolado, Juan F. Jimeno y Franco Peracchi

Hacia un envejecimiento responsable:
las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina
Eduardo Lora y Carmen Pagés

El sistema privado de pensiones mexicano
Fernando Salís Sobredín y Osvaldo Santín Quirós

Información y venta:

Ministerio de Economía y Hacienda. Paseo de la Castellana, 162-vestíbulo
Tel.: 91 349 36 47. Fax: 91 349 36 34 - 28071 Madrid

Suscripciones:

Plaza del Campillo del Mundo Nuevo, 3 - 28005 Madrid. Tel.: 91 506 31 80