

Política de Cooperación al Desarrollo en la Unión Europea vs Política Europea de Vecindad. El proceso Euromediterráneo

*In the European Union Development cooperation policy vs European neighbourhood policy, in the European Union.
The Euro-Mediterranean process*

Pablo PODADERA RIVERA

Titular de la Cátedra JeanMonnet de Economía Europea
Universidad de Málaga
ppodadera@uma.es

Recepción: Octubre 2010

Aceptación: Diciembre 2010

RESUMEN

El presente trabajo pretende ofrecer una visión general del origen y progreso de la Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea (UE) y su implicación en los países de las riberas del Mar Mediterráneo, con especial referencia al papel que juega España y Andalucía en dichas relaciones.

Palabras Clave: Cooperación al desarrollo, Unión Europea, Política Europea de Vecindad, Espacio Euromediterráneo.

Clasificación JEL: K3.

ABSTRACT

This paper aims to provide an overview of the origin and progress of the policy of cooperation to the development of the European Union (EU) and its involvement in the countries of the shores of the Mediterranean Sea, with particular reference to the role played by Spain and Andalusia in those relations.

Keywords: Cooperation to the development, European Union, European Neighbourhood Policy, Space Euro-Mediterranean.

JEL Classification: K3.



1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende ofrecer una visión general del origen y progreso de la Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea (UE) y su implicación en los países de las riberas del Mar Mediterráneo, con especial referencia al papel que juega España y Andalucía en dichas relaciones.

Con esa intención, el trabajo queda estructurado de la siguiente manera: en un primer apartado se abordarán los principales aspectos del origen y evolución de la cooperación al desarrollo en la Unión Europea y su implicación en el Mediterráneo, para lo cual analizaremos sus antecedentes, primeros pasos, actualidad y principales instrumentos. El siguiente apartado analiza la vertiente territorial de la política de cooperación, lo cual introduce a la política europea de vecindad y con ello, las relaciones de la Unión Europea con los países del Mediterráneo.

Una vez planteadas las mencionadas relaciones, el siguiente apartado aborda el estudio del Espacio Euromediterráneo a través del análisis de la Asociación Euromediterránea, el Proceso de Barcelona y la Unión por el Mediterráneo. Las contribuciones de España y Andalucía a las relaciones euromediterráneas, son analizadas en el siguiente apartado. Finalmente, se ofrece un apartado donde se recogen las principales conclusiones y retos europeos en el Mediterráneo.

105

2. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN LA UNIÓN EUROPEA Y EL MEDITERRÁNEO

El germen de las relaciones de la Unión Europea con el Mediterráneo hay que buscarlo en el propio inicio del proceso de construcción de la Unión Europea y, por tanto en el de su política de cooperación.

Para ello tenemos que repasar los principales antecedentes de aquel proceso, ante lo cual es necesario remontarse al período posterior a la Segunda Guerra Mundial, bautizado como Guerra Fría entre el Este y el Oeste, en la que Estados Unidos y Unión Soviética luchan por la hegemonía mundial y en el que los principios del liberalismo hegemónico terminan imponiéndose.

Fruto de esta victoria, comienzan a aflorar organismos y programas (el GATT, el FMI, el BM, la OCDE, la OTAN, el propio Plan Marshall y la firma de los tratados que cimentan la actual Unión Europea: la CEE, la CEEA y la CECA) que, si bien en unos

casos persiguen fines con mayor tinte mercantilista y en otros con un mayor espíritu solidario y de reconstrucción, todos ellos suponían una nueva fórmula para hacer más Europa en el viejo continente devastado por la guerra: la cooperación al desarrollo.

En efecto, Los primeros pasos en la Cooperación Comunitaria se remontan al TCEE (1957). En su cuarta parte, bajo el título “Asociación de los Países y Territorios de Ultra Mar”, se le permite a la Comunidad establecer asociaciones con aquellos países con los que sus miembros (entonces Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos) mantenían relaciones especiales. Decía en su artículo 131 “...el fin de la asociación será la promoción del desarrollo económico y social de los países y territorios...”, así como “...contribuir a favorecer los intereses de los habitantes... y su prosperidad, de manera que puedan alcanzar el desarrollo, económico, social y cultural al que aspiran...”.

Esos territorios (prácticamente todos de África), junto con las antiguas colonias del entonces nuevo incorporado Reino Unido, tras la convenciones de Yaundé (I y II) y las de Lomé (I, II, III, IV y V) acabaron firmando el Acuerdo de Cotonou (junio de 2000 y con una vida prevista de 20 años) que consolidó el bloque de los hoy conocidos Países ACP (Asia, Caribe y Pacífico) y supuso la definición del 9º FED (Fondo Europeo para el Desarrollo) para el período 2000-2005¹. Este Acuerdo marca hoy las relaciones de cooperación entre la UE-ACP. Entre tanto, también se fueron incorporando a la cooperación comunitaria los países mediterráneos y los países de América Latina.

106

Pero la verdadera Política de Cooperación para el Desarrollo en la UE comienza con la firma del Tratado de Maastricht (en 1993). No obstante, el principal cambio de los años noventa es el que supone la nueva fundamentación jurídica que recibe la política de cooperación merced al Tratado de Maastricht², que, en líneas generales, se mantuvo en los tratados posteriores de Ámsterdam (1997) y Niza (2003).

El vigente Tratado de Lisboa reforma por última vez el Tratado de la Unión Europea, modificando parcialmente algunas de sus disposiciones en lo referente a la política de cooperación al desarrollo. Además, se incluye la formulación de una Quinta Parte en la que se inserta el Título III, “Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria”. En sus artículos 208 al 211 se menciona la cooperación al desarrollo; el artículo 212 habla de la cooperación económica, financiera y técnica y el artículo 214 trata de la ayuda humanitaria. Asimismo, adquiere especial importancia la cooperación territorial en su sentido transnacional y fronterizo.

Concretamente, en lo que concierne a la cooperación con el Mediterráneo, La UE ha adoptado en la última década un nuevo enfoque de la cooperación al desarrollo con el cual persigue la descentralización en las acciones desarrollada en la cuenca del sur del



Mediterráneo siendo establecidas bajo la perspectiva de la eficacia de la ayuda, plasmándose ésta en la Declaración de París y en el Programa de Acción de Accra³.

La relación con los países de la cuenca mediterránea se desarrolla en el marco del proceso euro-mediterráneo y bajo las políticas liberales del llamado Consenso de Washington. Este proceso nace con el propósito de proteger y ampliar las oportunidades de mercado para las empresas e inversores europeos hacia África del Norte y Oriente Medio, abriendo las economías de los vecinos del sur al libre cambio y más allá a los mercados mundiales.

Esta asociación de la UE con sus socios del sur del Mediterráneo pretende reforzar las relaciones con ellos a través del marco de relaciones bilaterales, donde la UE les propone apoyo a las reformas que estimulen el desarrollo económico y social; a cambio, cada país asociado se compromete a realizar reformas en el terreno de la democratización, en el Estado de derecho y cooperación en materia de política exterior, entre otras.

Otro indicador del cambio hacia la cooperación territorial y relación bilateral con los países vecinos, lleva a la UE en 2004 a lanzar una iniciativa europea de vecindad, con el fin de reforzar las relaciones con los socios de la Europa del Este, del sur del Cáucaso y del sur del Mediterráneo. En el marco de relaciones bilaterales, la UE les propone apoyo a las reformas que estimulen el desarrollo económico y social, mientras cada país asociado se compromete a realizar reformas, entre otras, en el terreno de la democratización, Estado de derecho y cooperación en materia de política exterior.

107

La Política de Cooperación al Desarrollo de la UE en la actualidad es uno de los tres pilares sobre los que se asienta la acción exterior de la UE, junto con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Comercial Común. Concibiéndose el desarrollo como un objetivo social, político y económico, encauzando la política exterior en base a la citada triple visión, además de ser una política compartida entre los Estados Miembros y la Unión. De esta manera, las actuaciones de cooperación que lleva a cabo la UE, a través de la Comisión, son complementarias de las que llevan a cabo los Estados Miembros.

La responsabilidad en materia de cooperación al desarrollo en la UE, concretamente la organización de la gestión de dicha política, compete a las Direcciones Generales, responsables cada una de ellas de la programación de la ayuda en su respectiva área geográfica o temática (Dirección General de Desarrollo-DGDEV; Dirección General de Relaciones Exteriores-DGRELEX; Dirección General de la Comisión Europea-EUROPAID).

Para el periodo 2007/2013 ya se establece un marco simplificado donde se encuentran nueve instrumentos financieros que vienen a sustituir a los anteriores. Estos instrumentos se agrupan en dos grandes grupos:

- Instrumentos de apoyo a políticas específicas de ámbito geográfico o temático: Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, Instrumento de Ayuda a la Preadhesión, Instrumento de Cooperación con los Países industrializados, Instrumento para la Democracia y los Derechos Humanos e Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear.
- Instrumentos de apoyo a situaciones de crisis: Instrumento de Estabilidad, Ayuda Humanitaria e Instrumentos de Ayuda Macro-Financiera.

El Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) se desarrolla a través de:

- Las actividades de la UE bajo programas geográficos con América Latina, Asia en su conjunto y República Sudafricana, así como el denominado Protocolo del Azúcar. Éste fue firmado con 18 países ACP, conteniendo medidas destinadas a acompañar el proceso de ajuste ante las nuevas condiciones del mercado relacionadas con la reforma del régimen comunitario del sector del azúcar.
- Cinco programas temáticos con todos los países en vías de desarrollo incluidos los ACP: “Recursos Humanos”, “Medio Ambiente y Gestión Sostenible de los Recursos Naturales, incluida la Energía”, “Seguridad Alimentaria”, “Agentes no estatales y entes locales” y “Migración y Asilo”.

108

El presupuesto del ICD para el periodo comprendido entre 2007 a 2013 es de 16.897 millones de euros, asignando 11.301 millones de euros para las actividades geográficas y 5.596 millones de euros para los programas temáticos.

3. LA COOPERACIÓN TERRITORIAL Y LA POLÍTICA DE VECINDAD DE LA UE

El movimiento de cohesión europeo y la descentralización regional, objetivos que constituyen la Política de Cohesión de la UE, han conducido a la UE a crear una Europa unida que haga desaparecer las fronteras de los distintos países que la componen y acercar las fronteras de los países vecinos.

El principal instrumento para la cooperación territorial ha sido durante mucho tiempo la iniciativa comunitaria INTERREG (en sus diferentes ediciones I, II y III). Los terceros países que participan en las medidas de INTERREG III cuentan con la ayuda financiera procedente de los instrumentos establecidos por la UE para la acción exterior: los



programas PHARE, ISPA y SAPARD (países de Europa central y oriental), el programa TACIS (Comunidad de Estados Independientes y países de Asia central pertenecientes a la antigua Unión Soviética), programa MEDA (países de la cuenca mediterránea⁴) y el FED (fondo europeo de desarrollo para los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) firmantes del acuerdo de Cotonou).

Basándose en lo recogido en el Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social, la Comisión Europea adoptó, el 14 de julio de 2004, sus propuestas legislativas destinadas a la reforma de la política de cohesión. De acuerdo con estas propuestas, a partir de enero de 2007 los objetivos cambiarían y, con ellos, la estructura y ejecución de la cooperación territorial. La cooperación territorial adquiere el rango de Objetivo de esta Política para el nuevo período programático 2007-2013.

El nuevo objetivo de la cooperación territorial estará financiado por el FEDER y se centrará en intensificar la cooperación en los tres niveles ya existentes: transfronteriza, transnacional e interregional, en temas de interés comunitario:

- La nueva cooperación transfronteriza abarcará a regiones europeas de nivel NUTS III, situadas éstas a lo largo de las fronteras terrestres internas y de ciertas externas, así como algunas regiones situadas en las fronteras marítimas y separadas, en general, por una distancia máxima de 150km. Corresponde a la Comisión establecer la lista de las regiones subvencionables.
- La cooperación transnacional continuará aplicándose a grandes espacios geográficos definidos previamente por la Comisión Europea.
- La cooperación interregional continuará abarcando todo el territorio comunitario.

109

En este contexto, la Comisión ha propuesto asimismo la creación de un nuevo instrumento legal: la Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (AECT). Estructura dotada de personalidad jurídica destinada a resolver dificultades con las que se encuentran los Estados miembros, las regiones y los entes locales a la hora de llevar a cabo y gestionar las actividades de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.

Para este nuevo periodo se ha previsto dos nuevos instrumentos: el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) y el Instrumento de Ayuda de Preadhesión⁵. IEVA entró en vigor en 2007 con el objeto de operar en ambos lados de la frontera exterior de la Unión, incluyendo las fronteras marítimas, para financiar proyectos conjuntos que asocien a regiones de los Estados miembros y de los países vecinos. IEVA simplificará radicalmente los procedimientos de puesta en marcha de estas acciones de cooperación, eliminando las dificultades derivadas de la necesidad de coordinar procedimientos distintos a cada lado de la frontera. Además sustituirá a los

instrumentos financieros que operaban hasta ahora en los terceros países implicados, como MEDA y TACIS, e integrará la parte del FEDER prevista para este tipo de programas en el nuevo objetivo de cooperación territorial europea, en una especie de bolsa común que financiará los gastos del programa independientemente de los países donde se localicen.

La Comisión ha previsto también, persiguiendo aumentar la eficacia de las acciones de cooperación con terceros países, la posibilidad de que el FEDER financie gastos soportados en la ejecución de operaciones en el territorio de países no miembros (con un límite máximo del 10%).

Bajo esta misma filosofía, en el contexto de la ampliación de la UE en 2004, se puso en marcha, en ese mismo año, la Política Europea de Vecindad (PEV) con el objetivo de evitar la aparición de nuevas líneas divisorias entre la UE ampliada y nuestros vecinos y de consolidar la estabilidad y la seguridad, además del bienestar para todos. Para ello, pretende establecer relaciones privilegiadas con los países vecinos de Europa del Este, del Sur del Mediterráneo y del Cáucaso meridional que no tienen perspectivas de adhesión. Las relaciones con estos países se llevan a cabo a través de los Acuerdos de Asociación y Cooperación (con los países del este) y los Acuerdos de Asociación y la Asociación Euro-Mediterránea (con los países del sur).

110

La PEV se desarrolla a través de los planes de acción. Los planes de acción suponen el principal instrumento de actuación de la PEV y están en vigor durante cinco años. La elaboración de un plan de acción de la PEV supone que ha entrado en vigor un acuerdo de asociación y cooperación, también conocido como Euromed. Seguidamente la Comisión elabora un proyecto de plan de acción que seguidamente se negociará con el país vecino en cuestión. Por último se aprueba el plan de acción, el cual recoge un determinado número de objetivos y medidas concretas en base al acuerdo de asociación.

En julio de 2008 se adoptaron los planes de acción de la PEV para los siguientes países: Ucrania, Moldavia, Marruecos, Túnez, Jordania, Israel, los Territorios Palestinos, Armenia, Azerbaiyán, Georgia, el Líbano y Egipto. Los planes de acción para Ucrania, Moldavia e Israel, que inicialmente estaba previsto que fueran válidos durante tres años, fueron a principios de 2008 renovados por un año más.

En cuanto a los aspectos financieros de la PEV, desde el 1 de Enero de 2007, la Política Europea de Vecindad y la Asociación Estratégica con la Federación Rusa, se financian a través de un único instrumento, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA). Hasta el 31 de Diciembre del 2006, la ayuda financiera se daba a través de diferentes programas, tales como TACIS (para los vecinos del Este y Rusia) y MEDA (para los vecinos del Mediterráneo sur).



Este instrumento, con un presupuesto que asciende a 12.000 millones de euros para el periodo 2007-2013, además de apoyar los objetivos de la Política Europea de Vecindad, ayudará a la cooperación transfronteriza e interregional y se ejecutará a través de:

- Documentos de estrategia nacionales, plurinacionales y transfronterizos y programas orientativos plurianuales (95 % del total presupuestado).
- Programas operativos conjuntos de cooperación transfronteriza (5% del total presupuestado).

A pesar de la existencia de un único instrumento, la realidad es que la cooperación al desarrollo de la UE no tiene las mismas prioridades en ambas áreas:

- En los países del norte de África y Oriente Medio, es prioritaria la cooperación en materia de justicia, flujos migratorios, desarrollo económico duradero e intercambios socio-culturales.
- En los países del Este europeo es prioritaria la cooperación en materia de transportes, energía y gestión duradera de recursos naturales, emigración y controles fronterizos, relaciones socio-culturales y tratamiento de municiones abandonadas y de campos minados.

4. LA ASOCIACIÓN EURO MEDITERRÁNEA. DEL PROCESO DE BARCELONA A LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO

111

Los países del Sur y del Este de la Cuenca Mediterránea, desde Marruecos a Turquía, tienen una importancia estratégica fundamental para la Unión Europea. La estabilidad social y política de la región es esencial para su crecimiento económico que, a su vez, es una condición absolutamente necesaria para moderar la presión migratoria y las tensiones que se viven en la zona y que repercuten en muchos países de la UE. La PEV completa la actual asociación mediterránea en el Mediterráneo, la cual constituye el principal instrumento multilateral de las relaciones de la UE con nuestros vecinos del sur.

Las relaciones de la UE con el Mediterráneo se remontan a los años sesenta con la firma de los primeros acuerdos comerciales entre la CEE y algunos países de la ribera del Sur del Mediterráneo. Más tarde, a principios de los 70, se firmaron diversos acuerdos bilaterales, bien de asociación con vistas a una futura unión aduanera (con Malta, Chipre y Turquía), bien de cooperación con el objetivo de crear una zona de librecambio (con los países del norte de África, Israel y Yugoslavia). Lo anterior aseguraba a la CEE el suministro energético en momentos de plena crisis del petróleo.

Se trataba de la denominada Política Global Mediterránea (PGM) adoptada en la Cumbre de París de 1972, que pretendía asegurar, por un lado, la estabilidad de la vía marítima entre ambas riberas del Mediterráneo y, por otro lado, el aprovisionamiento de materias primas, especialmente energéticas.

En la segunda mitad de los años ochenta se produjeron dos hechos de notable importancia al respecto. En primer lugar, la entrada de España y Portugal en la UE (1986), hecho que afectaría a los países del Magreb, especialmente a Marruecos. En segundo lugar, la caída del muro de Berlín (1989) que puso en marcha los procesos de transición política y económica de los Países de Europa Central y Oriental (PECO). Con estos procesos la UE establecería, los acuerdos europeos de asociación⁷ en primer lugar y que luego servirían para promover la estrategia de preadhesión.

En 1990 esta relación con los PTM⁸ pasaría a denominarse Política Mediterránea Renovada, y a través de la misma se pretende dar un nuevo enfoque a la relación con los países de la zona tras los cambios políticos ocurridos en 1989. Ambas estrategias, sin embargo, mantenían un enfoque fundamentalmente comercial, sin entrar en el diálogo político, social o cultural.

La primera Conferencia, celebrada en Barcelona en 1995 (Proceso de Barcelona), fue el punto de partida de esta relación entre la Unión Europea y los países del ámbito del Mediterráneo, convirtiendo este partenariado euromediterráneo en el principal marco de relaciones políticas, económicas y sociales, de diálogo y de cooperación descentralizada en la cuenca Mediterráneo. Se modificó así el anterior enfoque, estableciendo una relación articulada en torno a tres bloques:

- Asociación política y de seguridad, mediante el establecimiento de un área de paz y seguridad basada en principios democráticos.
- Asociación económica y financiera, mediante el establecimiento de un área de prosperidad común articulada en torno a una zona de librecambio (que deberá estar vigente en 2010).
- Asociación social, cultural y humana, mediante la promoción de intercambios entre las respectivas sociedades civiles.

Para la puesta en marcha de este nuevo enfoque se firmaron nuevos acuerdos bilaterales de asociación (con Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, Jordania, Líbano y la Autoridad Palestina, así como con Libia y Siria), y se puso en marcha un instrumento financiero específico, denominado Programa MEDA, al que siguió, hasta el año 2006, un segundo instrumento (Programa MEDA II).

Durante su desarrollo, la asociación euro mediterránea ha dado importantes pasos hacia el cumplimiento del objetivo de establecer un área de libre comercio en el Mediterráneo



para el año 2010. Destacando en ese camino el llamado proceso de Agadir, el cual se inicia en mayo de 2001, aunque no es hasta el 25 de febrero de 2004 cuando cuatro países árabes del Mediterráneo (Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez) firman en Agadir un acuerdo de libre comercio, hecho que supone, además de un importante paso adelante para las relaciones y el diálogo Sur-Sur en el Mediterráneo, un esfuerzo hacia la consecución de un área de libre comercio que incluya a todos los socios del Sur del Mediterráneo.

Desde la Conferencia de Barcelona de 1995, se han celebrado otras siete conferencias Euro Mediterráneas de Ministros de Asuntos Exteriores, siendo durante el 10º aniversario del Proceso de Barcelona cuando se desarrolló la última Cumbre Mediterránea de 2005 que, por cierto, sirvió para actualizar y fortalecer esta asociación. Además, ese mismo año la Unión Europea declaró 2005 como el año del Mediterráneo.

El año 2004 trajo consigo la adhesión a la Unión Europea de otros dos socios mediterráneos (Chipre y Malta), de manera que la asociación Euro mediterránea contaba con 35 miembros: 25 Estados miembros de la UE y 10 socios mediterráneos (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, la Autoridad Palestina, Siria, Túnez y Turquía).

La ampliación de 2004 junto con la de 2007, propulsaron una nueva Política Europea de Vecindad que parecía iba a fortalecer la Asociación Mediterránea, aunque también ha demostrado importantes carencias.

113

El Consejo Europeo de París, en marzo de 2008, adoptaría la Declaración Conjunta de la Cumbre de París por el Mediterráneo, en la que se proclama el Proceso de Barcelona: Unión Por el Mediterráneo, como una iniciativa francesa de fortalecimiento y consolidación del Proceso de Barcelona, iniciado en 1995, para reforzar las relaciones multilaterales entre los socios.

Se trata de “un nuevo marco de cooperación multilateral concebido como un instrumento complementario para las relaciones bilaterales entre la UE y los países ribereños del Sur, bajo los ámbitos de actuación y políticas ya existentes, como los Acuerdos de Asociación y la Política Europea de Vecindad” (Casado Raigón, J. Mª, 2009).

En la actualidad, los miembros que componen el Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo son todos los Estados Miembros de la UE y los Estados ribereños del Sur del Mediterráneo y de la Asociación Euromediterránea (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Mauritania, Marruecos, la Autoridad Palestina, Siria, Túnez, Turquía

y Albania), además de Mónaco, Croacia, Bosnia-Herzegovina y Montenegro, por parte Europea, y Libia, por parte Africana.

Estos acuerdos de asociación o acuerdos bilaterales contemplan diversos ámbitos de actuación⁹, además de prestar atención a la cooperación regional, apostando para ello por la integración económica regional, el desarrollo de infraestructuras económicas, el medio ambiente, la investigación científica y tecnológica, la cultura, las aduanas y la investigación. Incluso en el caso de los países del Magreb esta cooperación materializarse en la creación de instituciones comunes, el diseño de políticas y programas comunes.

Según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, en 2006, los países del Mediterráneo¹⁰ receptores de la AOD, recibieron de la Unión Europea un total de 993.78 millones de dólares, lo que supone entre el periodo 2004-2006 un incremento en la donación a estos países de un 35% (véase tabla 1).

Tabla 1: AOD destinada a los países mediterráneos (2004-2008)

Donantes		Argelia	Egipto	Jordania	Líbano	Libia	Marruecos	Soria	Túnez	TOTAL
Francia	2004	172.93	109.17	6.25	58.63	0	218.12	23.71	141.38	730.19
	2005	231.83	80	1.11	57.61	2.33	196.98	25.96	181.84	777.66
	2006	173.42	62.71	3.51	74.27	2.42	301.41	27.38	176.3	821.42
	2007	185.18	77.13	3.82	102.63	1.09	218.77	31.68	127.94	748.24
	2008	121.75	141.99	3.32	305.82	29.01	163.21	26.67	160.46	952.23
Alemania	2004	2.59	107.25	20.95	11.98	0	34.5	0.15	12.26	189.68
	2005	2.56	109.18	21.93	12.89	3.65	61.75	12.88	29.03	253.87
	2006	25.48	140.61	17.18	28.93	3.86	104.49	9.37	39.61	369.53
	2007	9.38	153.91	27.87	32.6	3.9	142.82	7.95	27.47	405.9
	2008	12.47	170.27	21.72	36.43	3.4	90.6	27.03	27.42	389.34
España	2004	12.66	19.79	3.32	3.3	0	51.03	0.69	9.71	100.5
	2005	4.02	28.48	3.16	2.51	0.12	29.03	1.08	5.63	74.03
	2006	43.43	33.16	8.02	15.05	0.04	73.25	2.56	15.85	191.36
	2007	60.54	11.36	10.26	37.3	0.1	84.82	2.96	21.26	228.6
	2008	64.19	15.63	12.65	51.81	0.01	117.36	7.45	16.19	285.29
Reino Unido	2004	0.02	76.75	4.65	0.29	0	0.13	0.13	0	81.97
	2005	0	6.18	6.05	0.55	0	0	0.15	21.23	34.16
	2006	0	18.77	0.85	6.92	0	0	0	16.49	43.03
	2007	0.57	0.13	0.45	7.52	0.29	0.34	0.07	0.12	9.49
	2008	2.11	8.76	4.5	1.04	1.14	6.68	2.29	1.46	27.98
Unión Europea	2004	71.91	183.9	54.1	68.51	0	219.92	77.85	89.97	766.06
	2005	56.95	182.83	37.2	43.71	0.68	293.09	32.86	96.64	743.96
	2006	13.77	228.47	50.23	211.43	0.81	338.7	28.58	149.33	993.78
	2007	85.71	220.66	67.33	76.86	1.12	307.13	47.52	130.11	936.44
	2008	84.69	207.68	122.45	121.61	4.29	483.76	51.63	230.22	1306.33

Fuente: Elaborado a partir de OECD (2008): Development Database on Aid Activities: CRS online.

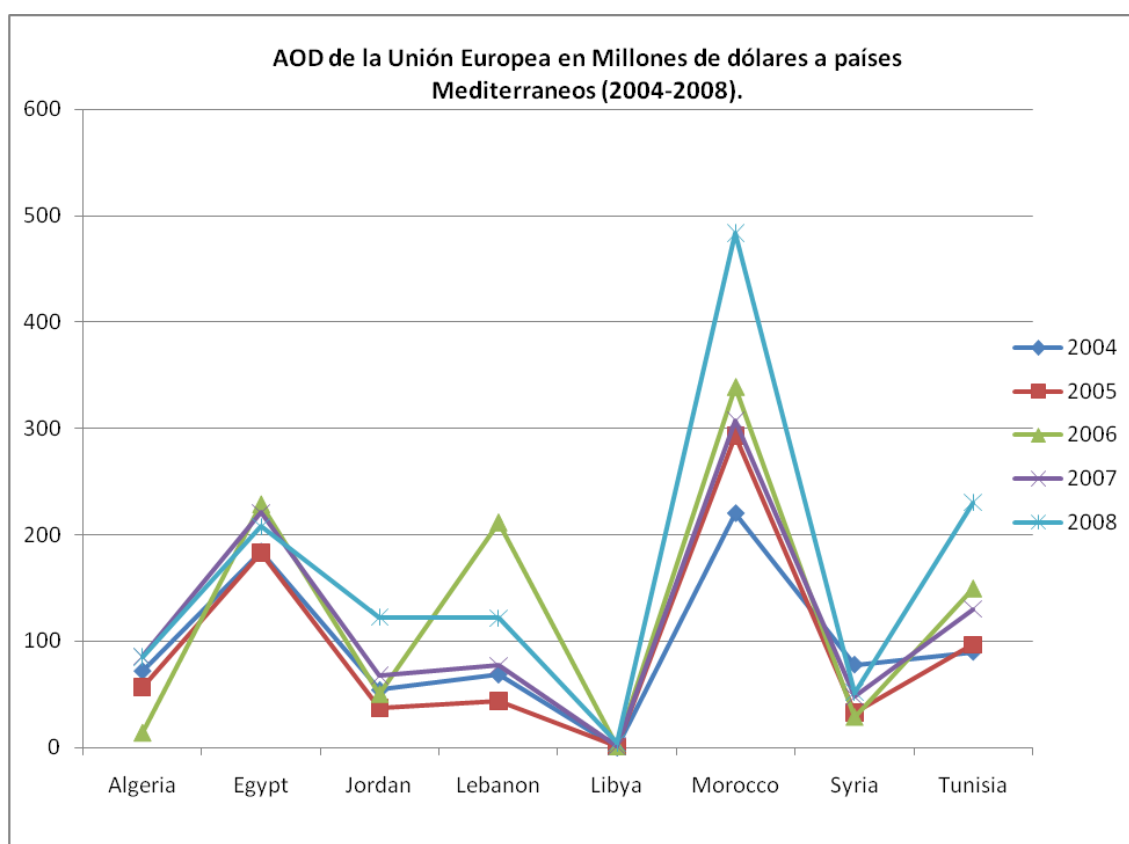


España ocupa el sexto lugar con 191,36 millones de dólares de AOD desembolsados, por detrás de Francia y Alemania, lo que supone un importante incremento de la ayuda con respecto a los 100.5 millones de dólares que donó en 2004.

La AOD donada por la UE en 2008 a estos países asciende a un total 1306.33 millones de dólares, lo que supone un aumento del 30% con respecto al año 2006. Este aumento también se puede ver en AOD donada por España para ese mismo año, que asciende a 285.26 millones. Aunque también sigue situándose por detrás de las donaciones realizadas por Francia y Alemania.

Entre los países del Mediterráneo que reciben la AOD por parte de la Unión Europea podemos destacar a Marruecos, siendo el más beneficiado en la donación, no únicamente en 2008 (483.76 millones de dólares), sino en todos los periodos anteriores (219.92 millones de dólares en 2004, 293.09 millones en 2005, 338.7 millones en 2006 y 307.13 millones en 2007). Véase gráfico 1.

Gráfico 1: AOD de la UE a países Mediterráneos



Fuente: Elaborado a partir de OECD (2008): Development Database on Aid Activities: CRS online.

5. ESPAÑA, ANDALUCÍA Y EL MEDITERRÁNEO....

Los diferentes gobiernos españoles, con mayor o menor prioridad entre sus agendas, siempre han tratado de contribuir a las relaciones Euromediterráneas. En este sentido, las aportaciones han sido muy variadas: Impulso importante al desarrollo institucional del Euromediterráneo (lanzamiento de la creación de una Fundación para el diálogo de culturas y civilizaciones y creación de una asamblea parlamentaria), impulso a la dimensión financiera (creación de la FEMIP¹¹), a la dimensión educativa (extensión del programa Tempus al Mediterráneo), a la cuestión migratoria euroafricana, al diseño de nuevas fórmulas de integración de los socios mediterráneos con la UE (Estatuto avanzado de Marruecos) y a la introducción de los temas de Justicia y Asuntos de Interior en la agenda euromediterránea (Eduard Soler i Lecha, 2008).

Asimismo, se han trasladado a la agenda negociadora europea los temas más delicados de sus relaciones bilaterales con países de la cuenca mediterránea, especialmente con Marruecos. Entre estos destaca la cuestión territorial (reclamación marroquí sobre la soberanía de Ceuta y Melilla) así como la delicada cuestión pesquera, de gran calado para economías como la canaria o la andaluza.

116

Dentro de las prioridades geográficas del actual Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012), de la AECID¹², nos encontramos con tres categorías, A, B y C, en función del marco de asociación y del cumplimiento de los criterios de eficacia de la ayuda (Ayuda Oficial al Desarrollo-AOD). En este sentido, en el grupo A (Asociación Amplia), donde se prioriza el diálogo político, se contemplan, entre otros a los siguientes países mediterráneos: Marruecos, Argelia; además de Mauritania, Territorios Palestinos y Población Saharaui.

En el grupo B (Asociación focalizada), donde la cooperación se centra en sectores clave, se incluyen los siguientes países mediterráneos: Líbano; además de Irak. Y el grupo C (Asociación con países de renta media para la consolidación de logros de desarrollo), contiene a Siria, Túnez, Egipto; además de Jordania.

Dentro de todos ellos, Marruecos se erige como principal socio del Magreb para España, debido a la proximidad geográfica, historia compartida e intereses políticos y económicos que existen entre las dos orillas. Sin olvidar la presencia en nuestro país de una comunidad ya importante de residentes marroquíes que configuran la Cooperación Española en Marruecos desde un ámbito de actuación transnacional donde predominan las relaciones de intercambio.

Durante el período 2000-2006 se desarrolló la Iniciativa Comunitaria INTERREG III, en el marco de cooperación transfronteriza España-Marruecos, Con la cual se perseguía



el desarrollo socioeconómico de la zona y facilitar la cooperación entre ambos lados de la frontera; con unos recursos financieros de 170 millones de euros y cuyas áreas subvencionables eran:

- España: Provincias de Cádiz y Málaga, Ceuta y Melilla y Provincias limítrofes: Huelva, Sevilla, Córdoba y Granada.
- Marruecos: Larache, Tanger-Assilah, Fahs-Bni Makada, Tétouan, Chefchaouen, Al Hoceïma, Nador, Taounate, Taza, Berkane, Taourit y Oujda-Angad.

Gracias a este instrumento comunitario se desarrollaron un total de 115 proyectos como OMEPEI (Observatorio de las Migraciones en el Estrecho y Prevención de Efectos Indeseados) y CRBT (Creación de la Reserva de la Biosfera Transcontinental Andalucía-Marruecos), además de mejorar la infraestructura de diferentes regiones marroquíes, consolidar tejidos sociales y culturales y sentar las bases para la articulación de nuevos proyectos.

En la actualidad (2008-2010) el programa que se ejecuta se denomina Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras exteriores (PORTEFEX). Supone un programa transitorio ante la no aprobación del IEVA Cooperación Transfronteriza España-Marruecos.

117

Ambos Estados han realizado un significativo esfuerzo de negociación en los últimos dos años, con el objetivo de estructurar y presentar dos programas¹³ de cooperación en el marco de la aplicación del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, en su vertiente de cooperación transfronteriza. Dada la falta de acuerdo existente actualmente para una programación conjunta y por no haberse presentado dichos programas antes del 30 de junio de 2008, se ha realizado una programación anual a través de un instrumento de transición¹⁴ que asegurará la continuidad de los vínculos, acuerdos y proyectos comunes ya existentes y desarrollados en el marco de la cooperación del periodo anterior.

El Programa tiene dos áreas de cooperación: El Estrecho (la Comunidad Autónoma de Andalucía y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla) y el Atlántico (las dos provincias del archipiélago canario). Entre las áreas elegibles de las fronteras exteriores localizadas en la zona mediterránea se encuentran Tánger-Tetuán, Taza-Alhoceima-Taunate y la región oriental. Las localizadas en la fachada atlántica, las regiones son Guelmin-Es-Smara, Sous Massa Dráa y Laaouyoune-Boujdour-Sakira-El Hamra.

Por su parte, Andalucía canaliza sus actividades de cooperación internacional al desarrollo a través de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo (AACID)¹⁵.

En la actualidad, se está elaborando la siguiente fase del Programa de Desarrollo Transfronterizo de Andalucía y el Norte de Marruecos para el periodo 2007-2013, cofinanciado por la Unión Europea. Asimismo, se están desarrollando los diferentes programas de cooperación transfronteriza en los que participa la Junta de Andalucía en el contexto de la nueva Política Europea de Vecindad, como son los programas España-Marruecos y el de Cuenca Mediterránea 2007-2013. Durante la primera fase del citado Programa de Desarrollo se financiaron casi 250 proyectos, con un presupuesto por parte de la Junta superior a los 50 millones de euros en el periodo 2003-2007.

Marruecos es el país prioritario del Gobierno andaluz y al que, dentro de las previsiones presupuestarias de PACA¹⁶ 2010, se destinará 9,5 millones de euros en distintos proyectos de cooperación.

Durante la Presidencia española de la UE la Junta de Andalucía ha aprovechado la celebración de la primera Cumbre UE-Marruecos para dejar constancia de la importancia que tiene para Andalucía las relaciones con Marruecos a través de la programación de diferentes actividades:

118

- La celebración del seminario “Marruecos-UE: el futuro de la relación”, organizado en la Fundación Tres Culturas del Mediterráneo con la colaboración de la Academia Europea y el Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos, analizó el estatuto avanzado de la UE con Marruecos además de sus relaciones económicas, de cooperación y de seguridad.
- El foro de autoridades locales UE-Marruecos, promovido por el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, supuso una gran oportunidad para profundizar en temas relacionados con la cooperación descentralizada, el asociacionismo civil en la Unión Europea y Marruecos, y las migraciones.
- La reunión de empresarios UE-Marruecos, organizado por la Consejería de la Presidencia Andaluza, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Conferencia Empresarios Andaluces (CEA), significó un paso importante para estrechar los lazos empresariales de las dos orillas.



6. CONCLUSIONES Y RETOS EUROPEOS EN EL MEDITERRÁNEO. ¿UNA CUESTIÓN DE GOVERNABILIDAD EN EL ESPACIO EUROMEDITERRÁNEO?

Hemos podido comprobar con las anteriores líneas el empeño por el proceso euromediterráneo, que hoy se significa en el Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo.

No obstante, si hacemos un balance del proceso, hemos de admitir un cierto déficit en su progreso: continúan los desequilibrios entre el Norte y el Sur de la ribera Mediterránea; la balanza comercial no es satisfactoria para los países euromediterráneos (sus exportaciones hacia Europa son escasas y muy poco diversificadas); el comercio interregional es muy débil; los recursos financieros para la realización del proceso son insuficientes; escasos avances en la integración sur-sur...

Asimismo, el diálogo político y cultural parece estancado; prueba de ello es la existencia de múltiples tipos de conflictos abiertos en la actualidad, bien armados (Marruecos-Frente Polisario; Israel-Siria; Israel Líbano; Turquía-Minoría Kurda, entre otros) o bien en forma de reivindicaciones territoriales (Mauritania-Sahara Occidental; Sahara Occidental-Marruecos; Marruecos-Argelia; Marruecos-España (Ceuta y Melilla y varios islotes); Argelia-Libia; Libia-Egipto; Israel-Siria; Siria-Turquía, entre otros).

119

En lo que al proyecto de Unión por el Mediterráneo en sí se refiere, es evidente la fragmentación y falta de liderazgo (disputa en cuanto a la participación de la Liga Árabe, el conflicto de Gaza, ausencia de encuentros de alto nivel para la definición de reglas e instituciones al respecto y así como de una agenda contundente...).

No obstante lo anterior, también es cierto que se han creado vínculos y métodos de trabajo que antes no existían en este sentido.

Por tanto, los déficits anteriormente señalados deben convertirse en los retos inmediatos de la Unión por el Mediterráneo, entre los que deben destacarse¹⁷: un impulso importante a las reformas institucionales que garanticen la confianza y la visibilidad del propio proceso; el incremento de la ayuda financiera; la mejora de los sistemas educativos; apuesta por la integración magrebí; avances en la apertura agraria norte-sur; intensificación del diálogo cultural y de los derechos humanos; mejor aprovechamiento de la inmigración; y la sostenibilidad ambiental.

En fin, parece ser que todo apunta a un problema de gobernabilidad en el Espacio Euromediterráneo, donde valores e intereses se funden en un binomio complejo en el que, como bien dice Eneko Landáburu¹⁸, su futuro "... dependerá de lo que sus

ciudadanos decidan, de las soluciones a los conflictos que perduran en Oriente Próximo y las iniciativas de cooperación que se articulen y la energía política que se aplique en ellas”. No obstante, lo anterior requiere de la profundización e interpretación de las diversas patologías, no sólo económicas, sino también humanas y sociales del espacio que pretende asociarse y gobernarse.

BIBLIOGRAFÍA

AACID (2009): PLAN ANUAL DE COOPERACIÓN ANDALUZA (PACA) 2009. Consejería de la Presidencia.

AECID (2008): Plan Director de la cooperación española 2009-2012.

CASADO RAIGÓN, J. M^a (2009): “La Unión Europea en el Mediterráneo”, *Colección Mediterráneo Económico*, nº 16, Fundación Cajamar.

COMISIÓN EUROPEA (2008): INSTRUMENTO EUROPEO DE VECINDAD Y ASOCIACIÓN (IEVA). Documento de Estrategia Regional (2007-2013) y Programa Indicativo Regional (2007-2010) para la Asociación Euromediterránea.

120 FUNDACIÓN CIBOD (2009): CLAVES PARA INTERPRETAR LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN 2008: Seguimiento del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) y de la Política de Preadhesión. Anuario Internacional CIBOD

FUNDACIÓ RAFAEL CAMPALANS (2010): “El Espacio Euromediterráneo en la definición de un nuevo Modelo Económico y Energético”, Jornada organizada por la Fundación Rafael Campalans, con la colaboración de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung Jornadas, Barcelona.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA-UNIÓN EUROPEA (2008): Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores, 2008-2009.

SOLER I LECHA, E. (2008): “España y el Mediterráneo: En defensa del Proceso de Barcelona”, en Ester Barbé (Coord.): “España en Europa 2004-2008”, *Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea*, nº 4, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d’Estudis Europeus. DREWS, P. A. (1989): *Ethnic Groups in the Republic of Turkey*, Wiesbaden.



REFERENCIAS

- ¹ En la actualidad se encuentra vigente el 10º FED para el período 2008-2013.
- ² El Tratado de la Unión Europea (Maastricht) fija por vez primera objetivos comunes (favorecer el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo; inserción progresiva y armoniosa de los países en desarrollo en la economía mundial; lucha contra la pobreza en los países en desarrollo; y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como el desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho) para la asistencia y ayuda para el desarrollo, al establecer (artículo 130 U) que, la política de la Comunidad será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros.
- ³ Los principios fundamentales de esta nueva visión fijados en la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda de 2005 son: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a conseguir resultados y mutua responsabilidad.
- ⁴ Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Territorios Palestinos, Túnez y Turquía.
- ⁵ El Instrumento de Ayuda de Preadhesión es el instrumento financiero del proceso de preadhesión a la Unión Europea (UE) para el período 2007-2013. La ayuda se facilita en el marco de las asociaciones europeas de países potencialmente candidatos, y de las asociaciones para la adhesión de los países candidatos que, en estos momentos, engloban a los países de los Balcanes Occidentales y a Turquía (http://europa.eu/legislation_summaries/index_es.htm).
- ⁶ Los planes de acción acordados con Israel, Moldavia y Ucrania tienen una duración de tres años.
- ⁷ Tras el Consejo Europeo de Copenhague de 1993.
- ⁸ Países Terceros del Mediterráneo.
- ⁹ Político y de seguridad, económico y financiero, democracia y Estado de derecho, asociación cultural, social y humana y preocupación medioambiental.
- ¹⁰ Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Siria y Túnez.
- ¹¹ Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership, que en castellano suele traducirse por Instrumento de Inversión y Colaboración Euromediterráneas.

- ¹² Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI); la AECID se rige por la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- ¹³ Un programa con la región norte del país vecino y otro programa con la costa atlántica.
- ¹⁴ Programa de Cooperación Transfronteriza España – Fronteras Exteriores.
- ¹⁵ La AACID fue creada en 2007 junto con el Plan Andaluz para la Cooperación al Desarrollo (PACODE), 2008-2011.
- ¹⁶ Plan Andaluz de Cooperación Andaluza.
- ¹⁷ Véase a este respecto, el resultado de las jornadas celebradas por la Fundació Rafael Campalans: “El Espacio Euromediterráneo en la definición de un nuevo Modelo Económico y Energético”, celebradas en Barcelona, en marzo de 2010.
- ¹⁸ Ex-Director general de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea; conferencia de clausura del seminario “Gobernabilidad en el Espacio Euromediterráneo. Retos de Futuro.” Barcelona, 27-28 de septiembre de 2007.

