



La cooperación territorial en el Mediterráneo: La Política Europea de Vecindad

Alberto Morillas
e Irene Blázquez

un

i Universidad
Internacional
de Andalucía

*Cooperación
Universitaria
al Desarrollo*

A



*Cooperación
Universitaria
al Desarrollo*

La cooperación territorial en el Mediterráneo: La Política Europea de Vecindad

**Alberto Morillas
e Irene Blázquez**

EDITAN: UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA
Monasterio de Santa María de las Cuevas
Calle Américo Vespucio, 2
Isla de la Cartuja. 41092 Sevilla
www.unia.es

COORDINACIÓN DE LA EDICIÓN: Universidad Internacional de Andalucía.

COORDINADOR:
Alberto Morillas e Irene Blázquez

COPYRIGHT DE LA PRESENTE EDICIÓN:
Universidad Internacional de Andalucía

COPYRIGHT:
Alberto Morillas e Irene Blázquez

FECHA:
2009

ISBN:
978-84-7993-075-2

Sumario

Prólogo	8
La cooperación territorial en el Mediterráneo: La Política Europea de Vecindad Alberto Morillas Fernández - Mercedes Gallardo Martínez	10
La cooperación europea en el Mediterráneo desde la Conferencia de Barcelona (1995-2007) Alexandre Kamarotos	24
Instrumento Europeo de Vecindad. Retos y Oportunidades desde el Mundo Local Francisca Santonja Mayor	38
Los Asuntos de Justicia e Interior en la Política Europea de Vecindad. Especial referencia al estado de la cuestión e implicaciones entre España y Marruecos Irene Blázquez Rodríguez	48

Potencialidades y Perspectivas para Marruecos en el marco de la Política Europea de Vecindad de la UE.	
José Luis Pardo Cuerdo	68
Le Maroc et la Politique Européenne de Voisinage	
Rachid El Houdaigui	78
La pratique Marocaine de la Coopération Internationale Décentralisée	
Mohamed Yahia	88
La Iniciativa Art: Coordinación, Planificación Estratégica, Gobernabilidad y Desarrollo Local	
Antonio Zurita Contreras	96

Prólogo

La puesta en marcha el pasado año del Instrumento Europeo de vecindad ha sido el punto de partida de la nueva Política de Vecindad Europea y el comienzo de una nueva forma de entender las relaciones exteriores de la Unión Europea hacia sus vecinos a través de la intensificación de las asociaciones y vínculos ya existentes. Esta nueva política que afecta a los Estados limítrofes de la UE y que comprende un cambio de interacción que pasa por el otorgamiento del status de vecino, supone un giro de enormes implicaciones en la política exterior de la UE y que en el caso concreto del área que conforma la Cuenca Mediterránea se sintetiza en una reactivación del proceso de asociación iniciado en la Conferencia de Barcelona en 1995.

Este nuevo período de cooperación entre la UE y sus vecinos del sur del Mediterráneo plantea grandes desafíos y oportunidades para todas las regiones del Mediterráneo. Es en este contexto y enmarcado en la Política Europea de Vecindad, bajo el que la Universidad Internacional de Andalucía, en su programación de cursos de verano, junto con la Secretaría General de Acción Exterior de la Junta de Andalucía, organizaron un seminario en Tánger, (Marruecos), durante los días del 9 al 13 de julio de 2007 y que llevaba por título La cooperación territorial en el Mediterráneo; la nueva política europea de vecindad, con el objetivo de facilitar el conocimiento y el encuentro e intercambio de experiencias entre todos aquellos actores relacionados, de manera directa o indirecta, con los nuevos programas europeos de cooperación para el Mediterráneo, especialmente con los socios marroquíes.

En el seminario participaron especialistas españoles y extranjeros en materia de cooperación en el Mediterráneo y en la Política Europea de Vecindad para el Mediterráneo entre los que se encontraban: Alberto Morillas Fernández, Coordinador General de Acción Exterior de la Junta de Andalucía y Director de este curso, Alexandre Kamarotos, Director General adjunto de Relaciones Internacionales y Asuntos Europeos de la Región Provence-Alpes-Côte d'Azur, Francisca Santonja Mayor, Responsable de la cooperación Euromediterránea de la Diputación de Barcelona, Irene Blázquez Rodríguez, profesora de la Universidad de Córdoba y Coordinadora de este curso, José Luis Pardo Cuervo, Subdirector General de Asuntos Generales de la UE del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Rachid El Houdaigui, profesor de la Université Abdelmalek Essaâdi de Marruecos, Mohamed Yahia, profesor de la Université Abdelmalek Essaâdi de Marruecos, Antonio Zurita Contreras, Director de la Oficina ART- PNUD en España, Mercedes Gallardo Martínez, técnica de la Secretaría General de Acción Exterior de la Junta de Andalucía, Carmen Marfil Lillo, Coordinadora general de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional e Iván Martín Martín, Coordinador del Foro Socioeconómico de Casa Árabe e Instituto Internacional de Estudios Árabes y del

Mundo Musulmán.

Este texto plasma las distintas visiones sobre la aplicación de la Política de Vecindad Europea y los potenciales impactos y repercusiones que dicha política podría tener en Marruecos. Para ello, los autores en sus distintas aportaciones llevarán a cabo un recorrido histórico de las relaciones entre Marruecos y la UE, haciendo especial hincapié en el rol de los entes descentralizados en esta política y el fomento de esta cooperación descentralizada ante el nuevo reto de descentralización que se está iniciando en Marruecos. A todos ellos, mi más sincero agradecimiento, así como a la Universidad Internacional de Andalucía y la Universidad Abdelmalek Essaâdi de Marruecos por haber integrado esta actividad formativa en el marco de la programación anual de los cursos de verano en Marruecos.

Alberto Morillas Fernández
Director del curso



La cooperación territorial en el Mediterráneo: La Política Europea de Vecindad

1. Introducción

La Política Europea de Vecindad (PEV) surge para dar respuesta a varios dilemas, tensiones e ineficacias que han afectado tradicionalmente las relaciones entre la UE y sus vecinos. Las últimas ampliaciones de la Unión Europea se presentaron como un importante desafío para Europa tanto a nivel interno como en el ámbito externo de sus relaciones con terceros países.

La UE se encuentra en un momento en el que tiene que hacer frente a un dilema existencial que gira en torno a la forma en la que debe definir la naturaleza y extensión de sus propias fronteras como respuesta a los retos y desafíos inherentes a las sucesivas ampliaciones y que son una fuente constante de potenciales amenazas a su estabilidad. Esta naturaleza convulsa es la que ha propiciado el surgimiento de la PEV como instrumento que trata de dar respuesta a la cuestión de los límites y fronteras de Europa.

Esta política empieza a gestarse en el otoño de 2002 durante las discusiones sobre la ampliación de la Unión Europea de 15 a 25 miembros, A través de ella se pretendía definir el marco de relaciones estables de la UE con sus (nuevos y viejos) vecinos del Sur y del Este tras la ampliación y concretar los límites geográficos europeos ante la importante transformación de fronteras acaecidas.

En marzo de 2003 la Comisión Europea publicó la Comunicación *“Una Europa ampliada – Vecindad: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur”*¹ en la que se esbozaban los principios básicos de la futura política de vecindad. Un año más tarde, se sentarían las bases de esta nueva política mediante el Documento de Estrategia *“La Política Europea de Vecindad”*² que supondría un giro sustancial con respecto a la concepción inicial de esta política, que como su propio título evidencia, “Europa ampliada”, pretendía un modelo de europeización en los países vecinos pero sin la promesa de adhesión, lo que se resume en la famosa frase del presidente de la Comisión Europea Romano Prodi *“todo menos*

¹ Wider Europe – Neighbourhood: A new Framework for Relation with our Eastern and Southern Neighbour. COM (2003) 104. http://europa.eu.int/comm/external_relation/we/doc/com03_104_en.pdf

² Commission European Neighbourhood Policy Strategy Paper.
http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/strategy/Strategy_Paper_EN.pdf

la instituciones”³. Con el nuevo documento se rebajaría las referencias a los instrumentos utilizados por la política de adhesión como la condicionalidad y se enfatizaría la lógica de la co-propiedad de las reformas y de la cooperación entre socios⁴. Este cambio de nombre a “Vecindad Europea” pretendía evitar la confusión como una posible estrategia de pre-adhesión.

La PEV tiene como objetivo principal (al menos en el corto plazo) demarcar los bordes externos de la UE mediante el establecimiento de un sistema de relaciones privilegiadas con una serie de países con los que no se contempla la posibilidad de adhesión y que se diferencian claramente de las relaciones mantenidas con los países reconocidos como potenciales candidatos a la adhesión, como son los casos de los Balcanes Occidentales o Turquía.

De esta forma, a través de la PEV se pretende delimitar el espectro geográfico europeo estableciendo una clara y nítida diferenciación entre los candidatos potenciales a adherirse y aquellos otros denominados como vecinos que gozan de una relación privilegiada. Sin embargo, esta política de demarcación lleva aparejada una serie de connotaciones o efectos no deseados que se derivan de las percepciones que genera la lógica dicotómica de inclusión/exclusión geográfica.

Este posible sentimiento de exclusión en los países vecinos es la fuente principal de los problemas de Europa a este respecto, por las posibles repercusiones negativas internas que pudiesen generar la proliferación de zonas o áreas de inestabilidad a lo largo de sus fronteras provenientes de las frustraciones y anhelos europeístas por un lado de los países del este y de aquellas otras de los países de la orilla sur del Mediterráneo en los que se crearon expectativas de “relaciones especiales” con la UE dentro del marco de la Asociación Euro-Mediterránea.

Esta situación es la que ha llevado a que la UE ponga en marcha una serie de iniciativas que tratan de paliar estos posibles sentimientos de exclusión y que se concretan en la construcción de una nueva identidad que ha venido a denominarse de “vecindad” (Barbé, 2003). Esta categoría de “vecino” se diferencia de la tradicional de tercer estado por establecer unas relaciones más intensas a través de las que poder participar en espacios comunitarios pero sin la opción de la adhesión.

³ Ver, ESCRIBANO, G. (2005), *¿Europeización sin Europa? Una reflexión crítica sobre la política de vecindad para el Mediterráneo*. Documentos “Real Instituto Elcano 2005”. <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/194.asp>

⁴ HERRANZ, A. (2007), *La Política Europea de Vecindad (PEV): ¿Un nuevo modelo de gobernanza exterior?* Anuario Internacional CIDOB 2006, edición 2007. pp. 269-275.

En su origen el concepto de vecino englobaba a un grupo de países que compartían fronteras tanto marítimas como terrestres con la UE y que se hacía extensible tanto a su orientación este (Rusia, Moldavia, Ucrania y Bielorrusia) como sur (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Jordania, Líbano, Israel, Siria y a Autoridad Palestina) y desde junio de 2005 se amplió al área caucásica incluyendo a Georgia, Armenia y Azerbaiyán en este grupo.

El hecho más singular de esta nueva concepción de vecinos es la inclusión de Rusia bajo el paraguas de vecindad, ya que pese a ser geográficamente un país fronterizo de la Unión (y por tanto vecino), sus relaciones no se asienta sobre las bases y principios que afectan al resto de países “vecinos”. Las relaciones UE-Rusia se desarrollan mediante una “Asociación Estratégica” que cubre “cuatro espacios comunes”⁵ y que se concretaron en la Cumbre de San Petersburgo de 2003. En esta Cumbre, como hecho destacable y diferenciador con respecto al resto de países que gozan del estatus de “vecino”, es la condición de igualdad entre ambas partes. Se puede decir que Rusia no es país objeto de la PEV aunque sí beneficiario del instrumento financiero que se deriva de ella, ya que todas las iniciativas de cooperación desarrolladas al amparo de esta Asociación son actualmente financiadas por el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación de la PEV. Esta especial vinculación se asienta en la relación de dependencia que se deriva de la importancia geopolítica y estratégica de Rusia como principal proveedor de recursos energéticos de la UE. Este hecho pone de manifiesto la verdadera carta de naturaleza de la definición vecindad, que se basa menos en objetivos o criterios culturales y geográficos que en la propia lógica de la ampliación o conformación del interés político de la UE.

Por otro lado, uno de los grandes desafíos con los que se encontraba Europa era la necesidad de desarrollar una política exterior coherente y eficaz que articulase las relaciones con los países vecinos y acabara con la limitada eficacia de las relaciones tradicionalmente mantenidas con terceros países, propia de la multiplicidad y dispersión de mecanismos e instrumentos existentes de regulación.

Esta necesidad de armonizar las diversas iniciativas de acción exterior europeas bajo un único marco pretendía solventarse a través del Tratado Constitucional, en el que se establecía como cuestión más novedosa y central (art. 1-3) el desarrollo de una Política Exterior Europea. Sin embargo, la iniciativa quedó ensombrecida por las negativas de Francia y Holanda en 2005 a la ratificación del mismo, haciendo de la PEV el principal instrumento armonizador de su política exterior y único marco conceptual regulador de las relaciones de la Unión con áreas geográficas que tradicionalmente habían sido tratadas por separado y con las que existían

⁵ Cuatro espacios comunes: economía, libertad, seguridad y justicia, y educación y cultura.

diferentes tipos de acuerdos y relaciones, como los “Acuerdos de Asociación y Cooperación” con los vecinos del este y los “Acuerdos de Asociación” con los socios del Mediterráneo.

La peculiaridad de esta nueva política es que no trata de anular los marcos existentes de relaciones con terceros estados, sino que pretende servir de soporte para complementar y coordinar las iniciativas ya existentes con estos vecinos. Por tanto, la PEV se construye sobre los cimientos de estas políticas y acuerdos, pero aportando complementariedad en base a grandes novedades y especificidades.

De entre ellas, la mayor innovación tangible en cuestión de armonización ha sido el establecimiento de una nueva herramienta financiera que afecta a todos los países que comprende la PEV, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), el cual forma parte del conjunto de nuevos instrumentos financieros de la acción exterior de la UE previstos para el período 2007-2013. El IEVA ha venido a reemplazar los programas TACIS, INTERREG, CARDS y MEDA, con la pretensión de racionalizar y canalizar la asistencia que otorga la UE a los países vecinos en orden a acabar con la tradicional ineficacia tanto en la gestión de estos fondos como en el impacto de los mismos en el desarrollo y progresos de los países beneficiarios.

De esta forma, los antiguos instrumentos de cooperación pasan a ser incorporados al marco de la PEV proporcionando un único pilar conceptual para la política exterior de la UE hacia un grupo de estados claramente definido, distintos de los candidatos a la adhesión y más distinto de los terceros estados.

2. Contexto de la Política Europea de Vecindad

La ampliación de la UE ha desplazado ostensiblemente las fronteras físicas de la Unión hacia el este y el sureste, transformando notablemente la fisonomía de Europa y obligando a reformular constantemente sus relaciones de vecindad por cuestiones de proximidad geográfica con nuevos países que antes quedaban lejos de su entorno. Esta nueva vecindad se caracteriza por englobar una gran heterogeneidad de realidades y nuevos desafíos para la Unión por su cercanía a áreas de fuerte inestabilidad regional que se ven afectadas por crisis y conflictos internos (de dimensión internacional), y fricciones por el control de recursos naturales y reservas energéticas. La proximidad e inestabilidad de estas áreas es percibida como una amenaza para la estabilidad y seguridad de Europa, y es la que ha conformado la “nueva geografía estratégica” (Kaczynski & Kazmierkiewicz, 2005), donde el éxito de las relaciones con esta nueva vecindad viene definida por el imperativo de preservar y garantizar la estabilidad de la UE.

Este nuevo contexto al que nos referimos coincide con una renovada preocupación y concepción de la seguridad europea, que se plasma y desarrolla explícitamente en la “Estrategia Europea de Seguridad” de diciembre de 2003. Esta Estrategia insta una concepción distintiva de la seguridad, entendiendo la pobreza y la ausencia de “buen gobierno” en terceros estados como factores de riesgo para la propia seguridad. De esta forma, se establece como cuestión prioritaria la lucha contra los desequilibrios socio-económicos y la estabilidad institucional en los Estados vecinos a través del impulso de reformas internas (económicas, institucionales y sociales) que aseguren la estabilidad de éstos y la propia seguridad europea ⁶.

La PEV en este sentido recogerá las líneas directrices de la Estrategia Europea de Seguridad estableciendo como objetivo central la creación de una zona de seguridad, estabilidad y prosperidad compartida con los vecinos a través de unas estrechas relaciones (estables) políticas, culturales y económicas entre ambas partes. De esta forma se pretende evitar la aparición de nuevas líneas de fractura socio-económica que puedan afectar en el corto, medio o largo plazo a la estabilidad de la UE.

La lógica que subyace en esta nueva estrategia es la lucha contra los desequilibrios socio-económicos, vinculada directamente a la necesidad de reformas políticas y económicas internas en estos países, que le reportará numerosos beneficios positivos y un mayor acercamiento a la Unión.

Hasta 2004, la ampliación, con su aliciente de adhesión, fue el instrumento más efectivo y exitoso de la política exterior de la UE como mecanismo que trataba de incentivar reformas y un acercamiento al acervo comunitario en los estados no europeos. Prueba de ello fueron las reformas políticas y ordenamientos internos en los países de la Europa del Este y Central, en aras a adaptarse a los requerimientos impuestos por la Unión como posibles candidatos a su adhesión.

El éxito de la política de ampliación ha propiciado que la UE haya transferido algunos de los instrumentos de promoción de reformas y estabilización utilizados en etapas anteriores, y que la PEV, como heredera directa y plataforma en la que se concreta el nuevo marco natural de gestión de las relaciones con terceros estados, asuma y adapte muchos de estos elementos al nuevo contexto político de vecindad, y que se caracteriza por la bilateralidad y diferenciación conforme a las ambiciones y capacidades de los Estados miembros individuales.

⁶ Como puntualizará Javier Solana en la Estrategia Europea de Seguridad de 12 de diciembre de 2003, “incluso en la edad de la globalización, la geografía es importante”. A pesar de vivir en una época caracterizada por la globalización tanto de las ideas como de los procesos económicos, donde parece que la noción de frontera, de territorio y de espacio físico haya perdido vigencia, las diferencias estructurales en materia socio-económica y de desarrollo, como las existentes entre la UE y sus vecinos, son las principales causas de conflictos y de tensión.

Esta analogía entre las dos políticas tanto en ideas como instrumentos tiene su explicación en el origen de su concepción, ya que fue principalmente la Dirección General (DG) de la Ampliación, junto con la DG Relex, DGEuropeAid, las encargadas de crear y desarrollar la PEV. Este vínculo inicial con los responsables de la ampliación de la Comisión tiene su clara impronta en cuanto al contenido y método, a pesar de que la perspectiva de la adhesión no se contemplase ⁷. (Marchetti, 2006)

A pesar de las evidentes similitudes entre ambas políticas, hay una diferencia palpable en cuanto a los objetivos que persiguen ya que mientras la política de ampliación pretende la integración en la Unión, la política de vecindad se asienta sobre las bases de una Asociación privilegiada con la Unión que excluye cualquier atisbo de adhesión. Este nuevo marco de relaciones de vecindad, en el que se excluye el principal incentivo propulsor de reformas en terceros estados, evidencia la necesidad de crear estrategias y lógicas diferentes a las utilizadas tradicionalmente y que sean capaces de suplir el principal elemento motor que supone la adhesión por otras motivaciones que incentiven a los países vecinos a promover reformas internas. Como dijera la Comisaria de Relaciones Exteriores de la UE, Benita Ferrero Waldner, “la UE no pretende imponer normas a los estados soberanos que actualmente no están en posición o no pueden llegar a ser miembros candidatos por lo que el único camino para la UE es confiar en su poder de atracción y persuasión.”

Esta nueva visión de las relaciones exteriores basada en el poder de atracción de los valores y normas europeas para incentivar reformas y provocar transformaciones en terceros países sin imposiciones es lo que se ha denominado el *soft power* de la Unión Europea, que se ha convertido en el centro del discurso de la política exterior de la UE y especialmente de la PEV ⁸. Esta concepción basada en la atracción con una filosofía que engloba los aspectos de asociación, diferenciación y participación en lugar de la tradicional “condicionalidad” es la que guía los intentos de legitimación de esta nueva política de la Unión.

Mientras que la “condicionalidad” se sustentaba en la penalización por el incumplimiento de alguno de los acuerdos, y fue operativo principalmente gracias al incentivo de la adhesión, la PEV se asienta en otro tipo de incentivos que quedan sujetos a progresos evidentes y factibles en la consecución de objetivos acordados conjuntamente entre las dos partes, por lo que se puede decir que en esta nueva política existe una lógica condicional ⁹. La gran diferencia y particularidad de esta “condicionalidad positiva” es que ésta se articula en orden a premiar y favorecer a

⁷ Desde 2005, la PEV ha comenzado a ser gestionada por la DG de Relaciones Exteriores.

⁸ Ver, TULMETS, E. (2007), Can the Discourse on “Soft Power” Help the EU to Bridge its Capability-Expectations Gap?. EPIC Publications, Summer 2007.

aquellos países que más avancen en el cumplimiento de los compromisos acordados en lugar de penalizar el incumplimiento.

La PEV en su lógica de condicionalidad positiva vincula directamente los incentivos a la capacidad de producir reformas internas por parte de estos países. La PEV se asienta en los tradicionales incentivos de la acción exterior europea como las relaciones comerciales preferenciales y la asistencia financiera, aunque con una gran novedad. Esta asistencia financiera se ha visto complementada con la creación de un nuevo instrumento, el IEVA, que aglutina los anteriores recursos regionales y que supone un incremento del 32% con respecto a la ayuda anterior destinada a estos países (Herranz, 2005).¹⁰

A estos aspectos que definen la PEV se le une como gran novedad el establecimiento de unas “relaciones privilegiadas”, que a corto plazo se reforzarán mediante una cooperación cultural, política, económica y de seguridad, y a largo plazo se concretarán en una integración económica y política y que implica la participación en el Mercado Interior de la Unión y en los cuatro espacios de libertad de: circulación de personas, mercancías, servicios y capitales.

La UE ha recibido numerosas críticas en cuanto a los incentivos ofrecidos por ser muy limitados para realizar las costosas, y a veces cuestionadas, reformas económicas y políticas. El problema de vincular incentivos a las reformas internas de los países es la situación de presión competitiva que genera. Esto implica que aquellos países que más rápido accedan a las reformas obtendrán unos mayores beneficios económicos. Sin embargo, esta política que pretende fomentar la competitividad por la captación de fondos, no tiene en cuenta las condiciones políticas, económicas y culturales de partida de los distintos países, por lo que se produce una descompensación en la redistribución de fondos que beneficia en mayor medida a los contextos más favorables.

⁹ La aplicación de la “tradicional condicionalidad” ha sido muy problemática, ya que existe el temor en la UE de que la misma pueda afectar a los intereses comerciales y la propia estabilidad europea. Esto ha hecho que no sea utilizada, ni tan siquiera, en casos tan evidentes como en Argelia en 1992 cuando las elecciones fueron canceladas y la Comunidad no adoptó ningún tipo de acción.

¹⁰ En lo que se refiere a las relaciones comerciales la PEV prevé, siguiendo lo establecido en los acuerdos firmados con estos países, el avance hacia el establecimiento de un área de libre comercio, pero sin ningún compromiso concreto en materia de liberalización de la agricultura o de libre circulación de trabajadores.

3. Metodología de la Política Europea de Vecindad

La UE, en la conformación de su política exterior, se encuentra con un conjunto de vecinos que presentan una gran variedad de historias, culturas, intereses y necesidades que necesitan ser tenidas en cuenta. Para hacer frente a estas múltiples realidades, la Unión establece un modelo de relaciones denominado *hub-and-spoke* que se basa en relaciones bilaterales entre un ente o centro que es la UE y cada uno de los países socios acogidos bajo el marco de la PEV (Emerson, 2004).

La novedad de estas relaciones de vecindad se encuentra en el “principio de diferenciación”, el cual pretende que cada país socio sea el que decida el grado de asociación con la UE en función de sus capacidades institucionales y políticas. Esta asociación será más intensa dependiendo del compromiso real de unos valores comunes (democracia y derechos humanos, estado de derecho, buen gobierno, principios de economía de mercado y desarrollo sostenible), de la implantación concreta de reformas políticas, económicas e institucionales y del alineamiento de la legislación al acervo comunitario por parte del país vecino ¹¹.

El Plan de Acción es el marco a través del cual se implementa el “principio de diferenciación”. Estos planes son documentos políticos acordados y aceptados conjuntamente por la Comisión y cada país socio, donde se establece el conjunto de objetivos, prioridades y reformas específicas para cada uno de los estados dependiendo de sus necesidades, especificidades e intereses ¹². De esta forma se tiene en cuenta la situación particular y limitaciones de cada país miembro.

El contenido de los planes de acción evidencia la aplicación del “principio de copropiedad” ya que éstos son discutidos y acordados conjuntamente, lo que significa que cualquier prioridad es un compromiso entre las dos partes. Las reformas que se indican en los mismos han sido establecidas de manera consensuada y tras una evaluación de las necesidades del país, con la pretensión de amoldarse en la medida de lo posible a los planes nacionales de reformas ya existentes en cada uno de los países.

Los planes pueden ser considerados marcos de discusión y negociación conjuntos para la cooperación en los próximos tres o cinco años y en la actualidad hay aprobados doce (Israel, Jordania, Moldavia, Marruecos, Autoridad Nacional Palestina, Túnez, Egipto, Ucrania, Armenia, Azerbaiján, Georgia y Líbano). Éstos se han convertido en

¹¹ Ver, BOSSE, G.: Values in the EU's Neighbourhood Policy: Political Rhetoric or Reflection of a Coherent Policy?. EPIC Publications, Summer 2007. <http://www.ugbs.org/weru/eper/no7/bosse.pdf>

¹² Los Planes de Acción no son acuerdos legalmente vinculantes.

el principal instrumento para implementar la PEV, aunque a largo plazo se prevé que sean sustituidos, dependiendo de los avances conseguidos, por un nuevo marco contractual de relaciones que la Comisión ha venido a llamar “Acuerdos Europeos de Vecindad”¹³.

Por otro lado, los planes de acción han sido fuertemente criticados por resultar excesivamente inespecíficos y superficiales y por formular los objetivos en términos generales, sin un orden de prioridades y sin establecerse los medios o recursos para alcanzarlos¹⁴. De igual modo, se les ha reprochado el marcado carácter “eurocentrista” de las normas y estándares que se encuentran recogidos de manera implícita en los mismos, aunque a este respecto, habría que decir que tales requerimientos no sólo se ciñen al ámbito de la Unión, sino que son reconocibles a los de otras organizaciones internacionales y regionales en las que estos países participan (Herranz, 2007).

4. La Política Europea de Vecindad y la Asociación Euromediterránea

Las relaciones entre la UE y sus vecinos del Mediterráneo tienen una mayor tradición e intensidad que las mantenidas con los vecinos de Europa oriental y el Cáucaso, ya que desde 1995 se contaba con un esquema de relaciones estructuradas y consolidadas conocidas como Proceso de Barcelona o Asociación Euromediterránea (AEM)¹⁵. La Asociación Euromediterránea es un marco de cooperación multilateral que establece las bases para una nueva relación a escala regional, a la vez que pretende reforzar y consolidar las relaciones bilaterales establecidas en los Acuerdos de Asociación Euromediterránea. De esta forma, la nueva política de vecindad se asienta sobre este esquema de cooperación existente sin aspirar en ningún momento a reemplazarlo, sino al contrario, su pretensión es la de reforzar la dimensión bilateral, al ofrecer incentivos y oportunidades adicionales

¹³ Aún no se ha precisado el contenido de estos Acuerdos.

¹⁴ Según Elena Barcarí, los Planes de Acción son limitados para la consecución de reformas políticas o transiciones democráticas, ya que el problema reside en que estos planes no establecen como objetivos los requisitos necesarios para que se pueda dar una democratización como la separación de poderes, la preponderancia del parlamento, reforzamiento del papel de los partidos políticos, independencia judicial y legal, etc.,

¹⁵ Se trata de una iniciativa única y muy ambiciosa, cuya originalidad reside en la voluntad de los participantes de establecer un marco de relaciones multilateral que asocia estrechamente los aspectos económicos y de seguridad e incluye, además, una dimensión social, humana y cultural. En el propio preámbulo de la Declaración de Barcelona, los participantes afirman su voluntad de superar el bilateralismo clásico,..... confiriendo a dichas relaciones una nueva dimensión fundada en una cooperación global y solidaria.

a las existentes y apoyar los esfuerzos de reforma individuales de los países, como forma para poder superar el estancamiento en el que se encontraba la AEM debido a los difíciles avances del marco multilateral ¹⁶.

Ambos marcos de cooperación son creados con el mismo objetivo de establecer un espacio de prosperidad, paz y seguridad que incluya a la UE y sus socios, pero con la gran diferencia de que la PEV promete la integración en el Mercado Interior de la UE y no sólo la participación en una Zona de Libre Comercio como establece la AEM. (Moschella, 2007). Por otro lado, es necesario tener en cuenta los diferentes motivos que inspiraron su creación, (la AEM para fomentar la asociación con países del sur del Mediterráneo y la PEV que fue inspirada y necesaria por la ampliación), ya que éstos repercutirán directamente en las respectivas metodologías y enfoques utilizados por ellos.

La principal diferencia entre ambos esquemas es su lógica de funcionamiento, ya que mientras que la PEV se basa en relaciones bilaterales regidas por el principio de diferenciación, la Asociación Euromediterránea se basa en relaciones multilaterales asentadas en un enfoque regional que persigue la creación de un espacio regional Mediterráneo. Esta diferencia se manifiesta en el hecho de que mientras la AEM pretende asegurar las iniciativas de dimensión regional y garantizar la efectiva participación de los socios del sur del Mediterráneo mediante la creación de organismos específicos (Comité Euro-Med, Conferencias de Ministros de Asuntos Exteriores Euro-Mediterránea, Asamblea Parlamentaria Euro-Mediterránea, Fundación Anna Linch), la PEV no impulsa ni apoya esta dimensión regional.

Desde otra perspectiva, la naturaleza bilateral de la PEV permite a la UE avanzar más rápidamente con aquellos países miembros con mayor predisposición a emprender un programa de reformas políticas y económicas sin estar condicionados o sujetos al avance del resto de país como ocurriera en la AEM ¹⁷. El riesgo reside en que cada país elija sus prioridades y debilite el esfuerzo de construcción de un espacio Mediterráneo.

Este nuevo marco de relaciones pone de manifiesto la gran disparidad de capacidad

¹⁶ Uno de los principales obstáculos en el avance de estas relaciones multilaterales ha sido el fracaso del Proceso de Paz de Oslo a finales de la década de 1990 y el incremento de la violencia en Oriente Próximo con la Segunda Intifada (a partir del año 2000), cuyas repercusiones económicas y fundamentalmente políticas han impedido el avance de cuestiones claves en los países EuroMediterráneos.

¹⁷ La AEM se funda en la idea de asociación como un proceso de igual a igual en el que no caben ni las injerencias ni las imposiciones y que tiene como fin construir un espacio regional.

y ambiciones entre los países del sur del Mediterráneo para estrechar sus relaciones con la UE. Así, nos encontramos con un grupo de países que están dispuestos a llevar a cabo reformas tanto políticas como económicas bajo tutela de la UE (Marruecos, Jordania, Israel, Egipto y Túnez que han adoptado los planes de acción), otro grupo compuesto por Líbano y la Autoridad Palestina cuyos planes de acción quedaron suspendidos por la convulsa situación política de ambos y un tercero compuesto por Siria, Libia, Argelia que no han puesto en marcha la política de vecindad ya que aún no se han acordado los planes de acción. Argelia, a pesar de participar en el Proceso Euromediterráneo y en varias iniciativas regionales y subregionales, muestra una falta de interés por la PEV como consecuencia lógica de su análisis de sus costes-beneficios de esta cooperación.

5. A modo de conclusión

La PEV, en su corta existencia, se ha convertido en un instrumento imprescindible en las relaciones exteriores de la UE, especialmente desde 2005 con la no aprobación del Tratado Constitucional, y ha servido para establecer un marco novedoso de relaciones con los países vecinos mediante el que poder crear un espacio de estabilización, prosperidad y seguridad del que todos puedan beneficiarse.

Los resultados que se desprenden del informe de evaluación de la Comisión de 2006 sobre los siete primeros planes de acción son en líneas generales bastantes positivos, aunque en éste también se hacía referencia a la necesidad de mejorar los incentivos en orden a hacerlos más atractivos para estos países. Los propuestos hasta la fecha se definen y concretan en el largo plazo y los gobiernos nacionales necesitan evidenciar resultados a corto plazo que capten el apoyo de las sociedades a las que representan si quieren implementar las reformas necesarias para alinearse con los objetivos que marca la PEV. Así, la Comisión se plantea la necesidad de profundizar en los ámbitos que son de mayor interés para estos países como es el libre comercio sin exclusiones y la cuestión de la libre circulación de personas.

Realizar una valoración de la PEV en base a sus resultados es aun muy prematuro por dos distintos motivos. En primer lugar, la implementación de esta política ha sido desigual, ya que hay países en los que aún no se ha puesto en marcha ningún intento de relaciones (como es el caso de Argelia). En segundo lugar, existen dudas sobre el funcionamiento y eficacia del nuevo instrumento de financiación (IEVA) dada su reciente aplicación, y por ende los escasos o inexistentes resultados obtenidos hasta el momento.

Bibliografía

- BALFOUR, R. y MISSIROLI, A. (2007), *Reassessing the European Neighbourhood Policy*. European Policy Centre (EPC), Issue Paper N°54, June 2007.
http://www.epc.eu/TEWN/pdf/963724382_EPC
- BARACANI, E. (2005), *From the EMP to the ENP: A new European pressure for democratization? The case of Marocco*. Florence, European Press Academic Publishing, 2005. <http://hsf.bgu.ac.il/europe/uploadDocs/csepspeb.pdf>
- BARBÉ, E. (2004), La nuevas fronteras de la UE ampliada: entre exclusión y vecindad. Anuario del Mediterráneo, Barcelona, IEMed y Fundació CIDOB, 2004, pp. 94-96.
- BATT, J. et al. (2003), *Partners And Neighbours: A CFSP for A Wider Europe*. European Union Institute for Security Studies Chaillot Paper 64, September 2003. <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai64e.pdf>
- CALLEYA, S. (2002), *European Union policy towards the Mediterranean: the Euro-Med partnership and Region building. Paper conference. The convergence of civilization? Constructing a Mediterranean region*. Lisboa, 2002.
- CREMONA, M. & MELONI, G. (2007), *The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation?*. EU Working Paper LAW No. 21, 2007.
<http://cadmus.iue.it/dspace/handle/1814/6976>
- EMERSON, M. (2004), *European Neighbourhood Policy – Strategy or Placebo?*. Centre for European Policy Studies, 2004.
<http://classes.maxwell.syr.edu/psc490/other%20material/CEPS%20paper%20on%20ENP.pdf>
- GRABBE, H. (2004), *How the EU Should Help Its Neighbours*. Centre for European Reform, June, 2004. http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_eu_neighbours.pdf
- JONES, S. & EMERSON, M. (2005), *European Neighbourhood Policy in the Mashreq Countries Enhancing Prospects for Reform*. CEPS Working Document No 229: September, 2005.
- MACIEJ KACZYNSKI & KAZMIERKIEWICZ, (2005), *European Neighbourhood Policy: Differentiation and Political Benchmarks*". EuroMeSCO Paper, Septiembre, 2005.
http://www.euromesco.net/media/euromesco_paper_44.pdf
- MARCHETTI, A. (2006), *The European Neighbourhood Policy. Foreign Policy at the EU's Periphery*. Discussion PaperC158, Centre for European Integration Studies, Bonn, 2006. http://www.zei.de/download/zei_dp/dp_c158Marchetti.pdf.
- (2007), *Consolidation in Times of Crisis: The European Neighbourhood Policy as Chance for Neighbours?* EPIC Publications, summer 2007.
<http://www.ugbs.org/weru/eper/no7/marchetti.pdf>.
- MOSCHELLA, M. (2007), *An International Political Economy Approach to the Neighbourhood Policy*. EPIC Publications, Summer 2007.
<http://www.ugbs.org/weru/eper/no7/moschella.pdf>

SENYÜCEL&GÜNER, (2006), *Factors and Perceptions Influencing the Implementation of the European Neighbourhood Policy in Selected Southern Mediterranean Partner Countries*. EuroMesCoPapers, Octubre, 2006.

http://www.euromesco.net/images/tesev_giga%20final%20eng.pdf



La cooperación europea en el Mediterráneo desde la Conferencia de Barcelona (1995-2007)

1. Introducción

El año 2007 es el año de la preparación de la nueva generación de los fondos estructurales (programación 2007-2013), pero será también recordado para un nuevo paso en la relación entre los países Europeos y los demás del Mediterráneo. En el contexto de la política de vecindad un nuevo capítulo en las relaciones con estos países empezará el año que viene. Una nueva era de cooperación que quiere ser más justa, más equitativa y más constructiva para todos los países del Mediterráneo, europeos o no...

Para llegar a ese objetivo, sin repetir los errores del pasado, es muy importante tomar el tiempo, en este cruce de periodos, de políticas y de programas, de analizar, evaluar y capitalizar. Ha sido un error del pasado inventar nuevas políticas sin pasar antes por este proceso de evaluación, algo que contribuyo a resultados mediocres o fracasos espectaculares. Este artículo tiene la ambición de subrayar algunos vínculos que caracterizaron la política en el Mediterráneo desde 1995 mostrando algunas iniciativas de colaboración, éxitos y fracasos, e intentar cuestionar los anteriores períodos para que éstos puedan servir de enseñanza a los nuevos programas antes de que empiecen. Es muy importante que estas preguntas estén formuladas y ese proceso de capitalización se haga junto con los jóvenes, las nuevas generaciones que tanto de una parte u otra del Mediterráneo están mirando hacia el futuro con esperanza y ambición, esperando que su futuro sea mejor que el presente y el pasado.

2. La Cumbre de Barcelona de 1995: Una etapa importante en la historia del Mediterráneo de fin del siglo XX

En 1995 un nuevo proceso empieza con la Cumbre de Barcelona y sus tres objetivos:

- Colaboración política y de seguridad: definición de un espacio común de paz y estabilidad.
- Colaboración económica y financiera: creación de una zona de prosperidad compartida.
- Colaboración en los ámbitos social, cultural y humano: desarrollo de los recursos humanos, fomento de la comprensión entre las culturas y de los intercambios entre las sociedades civiles

2.1. Los programas MEDA

Este proceso político, tendría que apoyarse en instrumentos de programación, o sea herramientas técnicas que podrían ayudar al proceso político avanzar hacia sus objetivos. Así nació el programa MEDA. Un programa ambicioso y con un presupuesto importante que se pretendía aplicar a varios niveles (nacional, regional...).

Sin entrar en detalles, podemos destacar las etapas más importantes en su aplicación:

- 1996: Reglamento MEDA (CE/1488/96).
- 2000: Revisión del reglamento.
- Objetivos, directamente inspirados en la declaración de Barcelona.
- “Strategy papers” por país (NIP/acción bilateral).
- Programas regionales indicativos (RIP/acción multilateral).

En ese proceso de definición de los proyectos MEDA, la principal preocupación fue la de identificar las prioridades a nivel de cooperación bilateral (UE-países MEDA) con el objetivo de apoyar la transición económica y el equilibrio socio-económico. De esta forma se desarrollaron varios proyectos de apoyo a iniciativas de ajuste estructural como la creación del Fondo social para el empleo (Egipto) o la rehabilitación de la administración pública (Líbano). Los proyectos estaban acompañados del Banco Europeo de Inversión (préstamos para acompañar obras importantes de infraestructuras: agua, polución atmosférica, transportes,...).

2.1.1. Los principales sectores de cooperación en el contexto de los proyectos MEDA

El desarrollo social (38%), el apoyo institucional (24%) y la reforma económica (18%) son los sectores más importantes cubiertos por los fondos MEDA. Los presupuestos han sido también bastante importantes:

- Presupuesto MEDA I (1995-1999): 3 435 Millones euros
- Presupuesto MEDA II (2000-2006): 5 350 Millones euros

Únicamente para Marruecos entre 1996-2006 se consagraron unos 1.640 millones de euros, de lo que se concluye que una evaluación sería del impacto de los fondos MEDA I y II sigue siendo necesaria tanto a nivel nacional como regional. La mayoría de los testimonios extraídos sobre el tema convergen en unas primeras conclusiones:

- Una primera conclusión es que a pesar de una movilización de fondos importantes, el impacto territorial a nivel estratégico, es decir, en la realización de los objetivos globales, es bastante bajo. Los fondos han seguido la programación prevista pero sin poder seguir el plan estratégico, el cual es necesario para que esas reformas estructurales pudiesen fomentar los cambios estructurales necesarios para avanzar en lo que se anunció en la Cumbre de Barcelona de 1995.

- La segunda conclusión es que, en la mayoría de los caso, los instrumentos burocráticos para la implementación de esos programas eran pesados y muchas veces no compatibles con la realidad de los actores y los beneficiarios en esos países ¹⁸.

- Por fin, una tercera constatación, en la cual vamos a regresar en relación con los fondos estructurales, es que esos mecanismos se han puesto en marcha sin tomar en consideración las sinergias y la articulación con otros fondos nacionales, regionales, europeos o internacionales, de manera que estas sinergias se limitaron a unos mínimos que redujeron la posibilidad de un mayor impacto.

Por todas estas razones, es interesante hacer una evaluación global de los mecanismos y programas MEDA, incluso comparativa, ya que sabemos que en algunos países funcionaron mejor que a otros. Esta evaluación parece indispensable en este momento de nuevas políticas y programas en el contexto de la política de vecindad (véase abajo).

2.2. Los Fondos Estructurales en el Mediterráneo

La iniciativa comunitaria INTERREG III figura entre los instrumentos de la política regional comunitaria. Esta tercera fase tiene lugar tras el éxito de INTERREG I (1989-1993) e INTERREG II (1994-1999). La iniciativa INTERREG es uno de los cuatro programas de iniciativas comunitarias realizados por la Comisión Europea para buscar soluciones comunes a problemáticas específicas.

En el Mediterráneo, a partir de 1995, los fondos estructurales empiezan a organizarse en programas de cooperación transnacional. Inicialmente, en el Mediterráneo occidental, el programa MEDOCC (Mediterráneo Occidental y Alpes Latinos) comenzó en 1996 como un período experimental, que finalmente, con la adhesión de Grecia se extendió también al Mediterráneo oriental. Cuatro países participaron en este programa (Francia, España, Italia y Grecia) y unos 23 proyectos fueron financiados con un presupuesto total de 26 millones de euros. Éste era un período de experimentación y de aprendizaje en el contexto de los fondos estructurales, el cual encontraba como principal obstáculo o dificultad la de inculcar y fomentar la cultura de un proyecto transnacional, o sea, un proyecto que no es una compilación de proyectos y de actividades nacionales, sino un esfuerzo común hacia un objetivo compartido. El valor añadido de esta cooperación suponía, que desde la concepción del proyecto hasta su implementación y capitalización de los resultados, prevaleciese este espíritu frente al interés individual de cada uno de los socios, los cuales, algunas veces, intentaban financiar por esta cooperación lo que no se financió a nivel de los

¹⁸ La gestión centralizada en Bruselas o en las administraciones de los países beneficiarios no ha ayudado a la operabilidad del sistema.

fondos nacionales o estructurales reservados por país/región.

Principalmente, destinado a favorecer un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible del territorio europeo en el período 2000 - 2006, INTERREG III fomentaba la constitución de cooperaciones que fuesen más allá de las fronteras, para favorecer un desarrollo equilibrado de los territorios pluri-regionales.

2.2.1. La tercera generación de fondos estructurales

Con un presupuesto de 4.875 millones de euros para el período 2000-2006 (a cargo exclusivo del FEDER) y sobre la experiencia de los programas INTERREG precedentes, esta nueva programación se articulaba alrededor a 3 puntos fundamentales:

a. La cooperación transfronteriza: entre territorios contiguos, incluso con las fronteras externas a la Unión Europea y algunas zonas marítimas, con el fin de poner en práctica estrategias comunes de desarrollo.

b. La cooperación transnacional: entre autoridades nacionales, regionales y locales en el ámbito de los grandes espacios geográficos predeterminados por la Comisión Europea y los Estados-miembros. De esta forma se definieron trece espacios entre los cuáles se encuentra el Espacio Atlántico, el Espacio Europa noroccidental, el Espacio Europa sudoccidental, el Espacio Mediterráneo occidental y el Espacio Caribe.

c. La cooperación interregional: entre actores agrupados en red pertenecientes a varias regiones de la Unión Europea no contiguas y con la presencia de regiones situadas en los países terceros, en particular los 10 nuevos estados miembros. Aquí se definieron cuatro espacios: Norte, Sur, Este y Oeste.

La cooperación llevada a cabo en el marco de INTERREG III (2000-2006) estuvo regida por los siguientes principios:

- **La programación:** las regiones o territorios que desearan cooperar, presentaban a la Comunidad Europea un “Programa de iniciativa comunitaria” (PIC) que explicase su estrategia común de desarrollo y evidenciase el valor añadido de la cooperación transfronteriza y transnacional de las intervenciones previstas. La programación tendría en cuenta las orientaciones generales de los fondos estructurales y de las políticas comunitarias: creación de empleo, aumento de la competitividad, desarrollo sostenible, respeto del medio ambiente, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y respeto de las normas comunitarias en concurrencia.

- **La asociación:** se creaba entre las autoridades nacionales, regionales y locales y los socios socio-económicos, lo que favorecía la aparición de proyectos ascendentes (bottom up). Además, una información transparente permitiría una máxima participación de la población y de los actores públicos y privados.

- **La concertación:** la actuación de INTERREG III se debería realizar en coherencia y coordinación con los otros instrumentos financieros. El fondo FEDER se encargaría de todas aquellas operaciones llevadas a cabo en el ámbito de la Unión (otros

instrumentos financieros de política exterior de la Comunidad podían financiar intervenciones fuera del territorio comunitario, como los fondos MEDA en el Mediterráneo).

El principal desafío para esa tercera fase de INTERREG era, por lo tanto, explotar las experiencias positivas de cooperación llevadas a cabo en el marco de los programas anteriores y desarrollar progresivamente estructuras destinadas a extender este tipo de cooperación a toda la Unión Europea y a las relaciones con los países limítrofes.

2.3. La cooperación transnacional en el periodo 2000-2006

El nuevo periodo comenzó en el Mediterráneo con la construcción del nuevo programa MEDOCC (2000-2006), con fondos mucho más importantes (214,9 millones de euros) y con un espacio de cooperación extendido a 7 estados miembros, con la adhesión de Portugal, de Gibraltar (RU) y de Malta (después de su adhesión en la UE). A pesar de que el territorio fuera extendido, no se incluyeron todos los territorios Mediterráneos de la UE. La parte occidental junto con los territorios griegos y chipriotas, después de su adhesión, estaban en otro programa, el programa Archimed. De esta forma, los fondos estructurales para el Mediterráneo seguían siendo compartidos entre la parte occidental y la oriental aunque de manera un poco artificial, ya que todo el territorio de Grecia estaba también en MEDOCC.

Esta extensión del territorio MEDOCC se refleja también en la ampliación de los objetivos estratégicos del nuevo programa Interreg IIIB MEDOCC. Así, en los dos objetivos generales encontramos el apoyo al proceso de Barcelona, el cual empezaba a verse con optimismo desde los países del Mediterráneo. Los objetivos generales o estratégicos del nuevo Interreg IIIB MEDOCC (2000-2006) son:

- a. Contribuir al crecimiento de la competitividad territorial del Sur de Europa con la intención de promoverla al nivel de una zona de integración económica de importancia mundial.
- b. Acompañar el Proceso de Barcelona para contribuir a una mejor integración entre los países europeos de la zona MEDOCC y los países de la cuenca mediterránea en su conjunto.

Así, con estos objetivos vemos integradas las políticas estructurales de la Unión Europea, por definición limitadas al territorio de los estados miembros, con el proceso de Barcelona, fuera de sus fronteras. Esto se recoge directamente en los ejes prioritarios del programa, especialmente en el eje 1: **Estructuración de la cuenca del Mediterráneo para valorizar y apoyar de los vínculos económicos, sociales y culturales entre las dos costas.**

Uno de los principales ejes del programa fue la estructuración de la cuenca del Mediterráneo para valorizar y apoyar los vínculos económicos, sociales y culturales entre las dos costas, en el cual se financiaron más de 20 proyectos con un presupuesto total de unos 26 Millones de euros, siendo éste casi el presupuesto total del programa MEDOCC del periodo anterior. La temática de esos proyectos fue muy variedad y amplia, encontrando:

- 6 proyectos: Patrimonio y cultura.
- 5 proyectos: Apoyo a PME.
- 5 proyectos: Valorización de tradiciones/producciones locales.
- 4 proyectos: Empleo, inclusión social, RH.
- 2 proyectos: Investigación, innovación, TIC.
- 1 proyectos: Desarrollo territorial y urbano.

A pesar de las buenas intenciones y los intentos de integrar los países MEDA en la cooperación territorial europea del Mediterráneo, los resultados fueron bastante modestos y varios problemas impidieron una cooperación Norte-Sur como la anunciada en los objetivos de MEDOCC, a pesar de la presencia de un número importante de socios-observadores del Sur.

Entre los obstáculos principales se encontraba la propia naturaleza de los fondos y la reglamentación FEDER, que se focaliza en el desarrollo de las regiones europeas y por eso la elegibilidad de fondos fuera del espacio europeo es excepcional, con reglas muy rígidas y con la condicionalidad de un impacto positivo para el espacio del UE. La alternativa propuesta, es decir, una articulación entre los fondos MEDOCC y MEDA no fue posible debido a que las reglas administrativas, las prioridades y los calendarios eran radicalmente diversos. Por esta razón, esta cooperación, que también se ha propuesto en otros ejes prioritarios de MEDOCC, se ha limitado, en la mayoría de los casos, a añadir socios de países MEDA como observadores sin actividades propias.

En el año 2003 se comenzó, a nivel de la Unión Europea, a fomentar la reflexión en los estados miembros sobre una Política europea de vecindad, es decir, una política de cooperación entre la UE y sus vecinos (desde el Norte con los países del Este de Europa hasta Maruecos en el Mediterráneo), con una base completamente nueva e innovadora, diferente de los programas anteriores y de los programas general de política exterior de la UE.

En este contexto, también se decidió intentar introducir un período de transición (o pre-vecindad) para el periodo 2004-2007 hasta el inicio de la nueva programación de los fondos estructurales y del nuevo Instrumento IEVA (Instrumento Europeo de Vecindad y de Asociación). La intención en este período era la de financiar los ya socios MEDA de MEDOCC (los tres países de Magreb: Maruecos, Argelia y Túnez) y los del Mediterráneo oriental del programa Archimed. Para facilitar la movilización de

los fondos, se inventó un proceso simplificado en el cual serían los propios países los que decidieran sobre los proyectos y socios que quisieran financiar ¹⁹.

Este periodo serviría de experiencia importante en la preparación de los programas de vecindad y para ayudar a los proyectos MEDOCC a integrar verdaderamente a los socios MEDA, al menos a los países del Magreb. Sin embargo, largos tramites y obstáculos administrativos de esos fondos, que tenían que ser siempre gestionados según las reglas MEDA y separadamente de los fondos FEDER, han retrasado mucho la implementación. Los primeros contactos tendrían que firmarse a finales de 2007, casi 3 años después de lo previsto y mientras que los últimos proyectos MEDOCC están finalizando sus actividades. En el contexto del programa Archimed, la iniciativa de financiar en este mismo periodo socios MEDA se abandonó completamente.

Es interesante evaluar la cooperación entre las dos orillas del Mediterráneo, sobre todo en perspectiva de los nuevos programas 2007-2013 que vamos a ver justo después. Lo que parece ya bastante claro durante este período es que:

- No basta integrar la política de desarrollo entre la orilla Sur y Norte en los objetivos de un programa para que eso funcione realmente.
- Los trámites administrativos adaptados para ese tipo de cooperación son muy importantes, en la forma en que esa cooperación se desarrolla para el interés común de los países del Mediterráneo.
- El estatuto de observador, sin actividades y sin una asociación completa y equitativa entre socios europeos y socios de la orilla sur, no puede ofrecer las condiciones mínimas necesarias para esa cooperación.
- Los problemas administrativos de accesibilidad (libre circulación), como la entrega de los visados necesarios, son muy importantes para avanzar en esta cooperación.
- Crear expectativas que finalmente tardan o no se realizan, ha tenido un efecto negativo para las futuras cooperaciones ya que crea frustración y prejuicios dando la impresión de una misión imposible.

¹⁹ Véase « La cooperación Europea en el Mediterráneo”, Alexandre Kamarotos, Mediterranean Yearbook 2005. <http://www.medyearbook.com>

3. El nuevo periodo 2007-2014: Dos programas para el Mediterráneo

3.1. El programa MED (2007-2013)

En el contexto de los fondos estructurales para el espacio Mediterráneo, el período 2007-2013 ha conllevado cambios importantes en la programación desde diversas perspectivas.

Por primera vez, un único programa reunirá todos los países europeos Mediterráneos en un único programa de cooperación territorial transnacional. Nueve países miembros componen este espacio importante, entre ellos merece mencionar los nuevos países miembros de la UE como Eslovenia y Chipre, pero también la nueva posición central de Italia, ya que participa casi todo su territorio y cuya población tiene un peso importante en este nuevo programa.

A este cambio del espacio de cooperación se le añade la novedad de la cooperación con los países fuera de la UE, ya que otro programa (en el contexto del IEVA) se va a dedicar a la cooperación entre países Europeos y los países de la cuenca del Mediterráneo. El programa MED, en su espíritu de complementariedad, abre la puerta a los países Balcanes que están en proceso de adhesión o preadhesión. De esta forma, los países mediterráneos de Croacia y Montenegro han expresado ya su voluntad de participar desde el inicio. Los demás, Bosnia-Herzegovina y Albania, podrán integrarse más tarde si lo desean. Turquía hubiera podido también participar, pero no ha manifestado interés. Lo que es importante subrayar sobre estos países, es que su participación está prevista con fondos propios del Instrumento de adhesión y preadhesión (IAP), de manera que los socios de estos países podrán hacer actividades propias en el contexto de proyectos MED y no ser solo observadores como los países MEDA en la programación precedente.

Sin embargo, los cambios no se limitan solo al espacio y a la cooperación con países fuera UE, sino al contenido mismo del programa y a la tipología de los proyectos. MEDOCC y los programas de la programación precedente tenía la debilidad de tener unos objetivos demasiado amplios, de manera que los proyectos de tipo Bottom up surgían en sectores tan amplios que era imposible tener un impacto estratégico en el espacio. En la nueva programación, las prioridades han sido concertadas alrededor de la estrategia de Lisboa y de Goteborg. Así, los dos principales ejes estratégicos del programa son:

- Mejorar la competitividad del espacio MED, de manera que se asegure el crecimiento y el empleo necesario para las futuras generaciones.
- La promoción de la cohesión territorial y la protección ambiental desde una perspectiva de desarrollo sostenible.

Hay cuatro ejes prioritarios que definen las prioridades en este esquema estratégico²⁰:

Eje 1: Reforzar las capacidades de innovación.

Eje 2: La protección del medio ambiente y la promoción de desarrollo territorial sostenible.

Eje 3: Mejorar la movilidad y la accesibilidad de los territorios.

Eje 4: Promoción de un desarrollo policéntrico e integrado del espacio MED.

3.2. El programa IEVA Cuenca Mediterránea (2007-2013)

Una nueva política, la Política Europea de Vecindad (PEV), fue desarrollada en el contexto de la ampliación de la UE de 2004, con el objetivo de evitar la aparición de nuevas líneas divisorias entre la UE ampliada y nuestros vecinos, y de consolidar la estabilidad, la seguridad y el bienestar para todos. Esta política también aborda los objetivos estratégicos establecidos en la Estrategia Europea de Seguridad.

3.2.1. La política de vecindad y sus principios

El proceso final de una Europa a 27 estaba anunciado; no se podía crecer sin límites; no se podía tratar a los países vecinos/amigos como al resto del mundo; era el interés de todos explorar un nuevo terreno de colaboración y de desarrollo; y era necesario capitalizar la experiencia del pasado en relaciones exteriores (programas MEDA, TACIS ...) y de la experiencia de los fondos estructurales (Interreg A, B, C).

En base a estos principios:

- La UE ofrece a nuestros vecinos una relación privilegiada, creando un compromiso mutuo con los valores comunes (democracia y derechos humanos, estado de derecho, buen gobierno, principios de economía de mercado y desarrollo sostenible).
- La PEV va más allá de las relaciones existentes para ofrecer una relación política y una integración económica más profunda. El grado de ambición de la relación dependerá de hasta qué punto se comparten realmente estos valores.
- La PEV es distinta del proceso de ampliación y no prejuzga la relación que los vecinos europeos pueden desarrollar con la UE en un futuro, de conformidad con las disposiciones del Tratado.

De esta manera, los programas de vecindad se caracterizan entre otros de:

- Un interés común.
- La colaboración entre socios (con una relación de equidad).
- Programas de colaboración compartidos entre los socios y negociados entre ellos.

²⁰ Véase www.programmemed.eu

La tipología de los programas:

- a. Programas nacionales o plurinacionales.
- b. Programas de cooperación transfronteriza.
- c. Programas plurinacionales con medidas de cooperación interregional.

En el contexto de la cooperación transfronteriza hay tres programas de cuenca marítima, el de mar Mediterráneo, mar Negro y mar Báltico.

En el contexto del programa transfronterizo cuenca mediterránea, los territorios siguientes están incluidos:

Argelia: Tlemcen, Ain Temouchent, Oran, Mostaganem, Chlef, Tipaza, Argel, Boumerdes, Tizi Ouzou, Bejaia, Jijel, Skika, Annaba, El Tarf

Autoridad Palestina

Chipre

Egipto: Marsa Matruh, Al Iskandryah, Al Buhayrah, Kafr ash Shaykh, Ad Daqahliyah, Dumyat, Ash Sharquiyah, Al Isma'iliyah, Bur Sa'id, Shamal Sina'

España: Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia, Islas Baleares, Ceuta, Melilla

Francia: Corse, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur

Grecia: Anatoliki Makedonia - Thraki, Dytiki Makedonia, Thessalia, Ipeiros, Ionia Nisia, Dytiki Ellada, Sterea Ellada, Peloponnisos, Attiki, Voreio Aigaio, Notio Aigaio, Kriti

Israel

Italia: Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana

Jordania: Irbid, Al-Balga, Madaba, Al-Karak, Al- Trafila, Al-Aqaba

Líbano

Libia: Nuquat Al Kharms, Al Zawia, Al Aziziyah, Tarabulus, Tarunah, Al Khons, Zeleitin, Misurata, Sawfajin, Surt, Ajdabiya, Banghazi, Al Fatah, Al Jabal Al Akhdar, Damah, Tubruq

Malta

Marruecos: Oriental, Taza-Al Hoceima-Taounate, Tánger-Tetuán

Portugal: Algarbe

Reino Unido: Gibraltar

Siria: Al Ladhikiyan, Tartus

Túnez: Madanin, Qabis, Safaqis, Al Mahdiyah, Al Munastir, Susa, Nabul, Bin Arous, Túnez, Al Arianah, Banzart, Bajah, Jendubah

Turquía: Tekirdag, Balikesir, Izmir, Aydın, Antalya, Adana, Hatay

3.2.2. Los ejes prioritarios del programa IEVA Cuenca Mediterránea

1. La promoción socio-económica y fortalecimiento de los territorios.
 - 1.1. Apoyo a la innovación y la investigación como motores de desarrollo local.
 - 1.2. Fortalecimiento de los “clusters” económicos.
 - 1.3. Fortalecimiento de las estrategias de planificación territorial.
2. La promoción de la sostenibilidad ambiental.
 - 2.1. Prevención y reducción de los riesgos ambientales.
 - 2.2. Promoción de las energías renovables y de la eficacia energética.
3. La promoción de mejores condiciones y modalidades para la circulación de personas, mercancías y capitales.
4. La promoción del dialogo cultural y de gobernanza local.
 - 4.1 Apoyo a la movilidad de los jóvenes.
 - 4.2 Apoyo a la creatividad artística.
 - 4.3 Apoyo a los procesos de gobernanza a nivel local.

Los principales elementos que caracterizan este programa sin precedentes son:

- 117 regiones de 19 estados.
- 451 millones de habitantes de la cuenca del Mediterráneo.
- 142 millones de habitantes de los territorios elegibles (sin Turquía).
- 4 ejes prioritarios y 10 medidas.
- Presupuesto: 173.607 millones euros + 10% de co-financiación.
- Autoridad de Gestión: Región Autónoma de Cerdeña (IT).

Los dos programas en el Mediterráneo (MED y IEVA Cuenca Mediterránea) cofinancian una oficina de coordinación en Valencia, España.

4. En conclusión

La cooperación territorial en el Mediterráneo, entre 1995 y la cumbre de Barcelona de 2005, pasó de un período de dos políticas y dos programas (MEDA I y MEDOCC) a un segundo periodo que pretendía articular esos programas con los objetivos y los territorios de cooperación (MEDA II e INTERREG IIIB MEDOCC). A pesar de su ambición, este segundo periodo (2000-2006) manifestó rápidamente también sus límites en la medida que los instrumentos de programación no estaban a la altura de las ambiciones. Los fondos estructurales tienen reglas muy restrictivas para operaciones fuera del territorio de la UE, lo que hizo que la articulación entre los dos fondos fuese muy limitada, constatándose una incompatibilidad de trámites, calendarios y reglas administrativas.

El nuevo período de programación 2007-2013 empieza con un nuevo programa, en el contexto de los fondos estructurales, que reúne por la primera vez todos los territorios europeos del Mediterráneo desde Portugal hasta Grecia pasando por los nuevos estados miembros como Eslovenia y Chipre. El programa MED asociará también los países de los Balcanes candidatos a la adhesión.

En este mismo período una nueva política, la Política europea de vecindad, se pone en marcha con un Instrumento de financiación específico (IEVA) y un programa transfronterizo especial para la cuenca mediterránea. El éxito de este nuevo programa negociado entre sus 19 estados miembros de la cuenca mediterránea y la articulación con el programa MED de los fondos estructurales, definirán si esta última iniciativa europea estará a la altura de los desafíos de esta zona, tan estratégica para el desarrollo de la Unión Europea y para la paz mundial.



Instrumento Europeo de Vecindad. Retos y Oportunidades desde el Mundo Local

1. Introducción

En los últimos años las colectividades territoriales han irrumpido con fuerza en el panorama de las relaciones internacionales. La creciente participación de regiones, provincias y municipios europeos en la cooperación internacional ha tenido y tiene una relevancia destacada en el Mediterráneo, aunque no siempre suficientemente reconocida y apoyada por las instancias Europeas y Mediterráneas pertinentes.

En este espacio de cooperación se conjugan dos elementos clave: por un lado el proceso de integración regional a nivel europeo, y del otro, la promoción de un área común entorno al Mediterráneo lo que ha impulsado a una pluralidad de acciones en entre los cuales los gobiernos locales españoles, lleven a cabo actuaciones concretas y una agenda con un marcado acento político.

2. La cooperación descentralizada en el espacio Euromediterráneo

La cooperación internacional descentralizada está inmersa en los debates sobre el refuerzo de las políticas de cooperación y de desarrollo en el Mediterráneo. Desde hace ya más de 20 años, las colectividades locales, los Estados y la Unión Europea se han implicado de forma pragmática en la cooperación en el espacio euromed.

La cooperación de las administraciones descentralizadas -regiones, provincias, municipios- no es nueva en la cooperación europea, por el contrario en algunos casos constituye una de las formas de ayuda internacional mas tradicionales de la cooperación de la UE. Basta recordar las actividades de los länder alemanes, de las comunidades lingüístico-culturales belgas y de las Comunidades Autónomas españolas, las cuales se constituyen en concomitancia con las agencias de los gobiernos nacionales y frecuentemente son tan complejas y ricas como ellas.

En los años noventa, esta forma de cooperación se ha transformado en parte de una más vasta temática: la cooperación descentralizada, esto es "un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo" (CE, 1992). En el enfoque descentralizado, todavía en una fase que requiere una mayor definición conceptual, las administraciones locales y regionales de los países donantes son revestidas de nuevas responsabilidades y deberes, aumentando su papel en la cooperación internacional, más allá de las

tradicionales formas de la cooperación horizontal basadas en los hermanamientos entre entes locales del Norte y del Sur.

Las relaciones de cooperación en el Mediterráneo han conocido un indudable progreso a partir del llamado “Proceso de Barcelona”. Sin embargo, es necesario constatar que dicha cooperación, de todos modos, tiene de por sí una larga tradición, fruto de una multiplicidad de iniciativas tanto desde organismos gubernamentales y multilaterales como desde la propia sociedad civil y desde el mundo local y empresarial. Como resultado de ello, existen en la actualidad una gran diversidad de vínculos y relaciones originadas en diferentes ámbitos institucionales y con fines también diversos (políticos, científicos, culturales, económicos) creándose diferentes espacios de diálogo o foros de reflexión encaminados a potenciar los lazos de cooperación y de vecindad.

A continuación analizaremos cuáles son las especificidades de la cooperación descentralizada llevada a cabo por entidades subestatales del Mediterráneo.

a. Vínculos históricos

Las relaciones entre ambas riberas del Mediterráneo no son recientes. Los vínculos entre algunos países tales como Francia con Argelia, Marruecos o Líbano son suficientemente significativos para comprender la continuidad de las relaciones una vez superada la colonización. En el caso de España se pueden resaltar los vínculos de proximidad con Marruecos, así como con el Sáhara Occidental, han hecho que la cooperación con estos territorios sea ya histórica.

b. Concentración geográfica

La cooperación con el Mediterráneo se ha concentrado tradicionalmente en algunas zonas determinadas de este entorno. En primer lugar, destacar que son los países europeos mediterráneos, es decir, principalmente Francia, Italia y España, los que más colaboran con sus homólogos de la Ribera Sur. En segundo lugar, también cabe remarcar que la zona del Magreb, y en Oriente Próximo, Líbano y Palestina, son los principales destinatarios e interlocutores de dicha cooperación.

c. Movilización sociedad civil

La realidad del mundo local difiere mucho de un país a otro en el espacio Mediterráneo. En los países de la Ribera Sur en los que el proceso de descentralización es aún incipiente y por lo tanto los gobiernos locales aún tienen poca autonomía de intervención, es importante poder contar con la participación y complicidad de organizaciones sociales, ONGDs. De este modo, organizaciones sociales, y actores del territorio se convierten no sólo en facilitadores sino también forman parte imprescindible del proyecto o del partenariado, asegurando de este modo la conexión e interrelación con la ciudadanía. Existen muchos ejemplos en la práctica de proyectos liderados por municipios del Norte y del Sur del Mediterráneo donde una asociación asegura la ejecución administrativa y financiera.

d. Papel de la inmigración

La existencia de una nueva comunidad de inmigrantes proveniente de países de la ribera sur no sólo ha modificado la realidad socio-cultural de las ciudades de destino sino que también ha impulsado un mayor acercamiento y conocimiento de la realidad de sus países de origen. En el caso de España, la comunidad marroquí es la segunda más importante²¹. Los países del norte Mediterráneo, frontera natural de la Unión Europea con África son los que reciben mayor inmigración proveniente de la ribera sur. Según datos de un estudio de Arco Latino, el 80% de la población originaria del Magreb reside en España, Francia e Italia²².

e. El papel de las redes de cooperación territorial

La consolidación de la cooperación entre los gobiernos locales en el Mediterráneo se ha plasmado en la creación de espacios comunes permanentes. La creación de redes es un fenómeno relativamente reciente no exclusivo de la zona mediterránea, pero sí significativo, y resultado de la intensidad de las relaciones entre los diferentes actores. La cooperación mediante las redes es esencial en esta región puesto que permite desarrollar una serie de competencias y de capitalizar esfuerzos. Se pretende así identificar intereses comunes de las ciudades Euromediterráneas, promover los contactos, intercambiar experiencias e incrementar las capacidades de las autoridades locales. Existe una gran pluralidad de redes existentes, todas ellas representativas y con un cierto dinamismo.

De forma general, las redes tienen como vocación establecer lazos sólidos entre gobiernos locales para promover el desarrollo territorial, pero también como esfuerzo de lobby y de reivindicación a nivel estatal y europeo. En este sentido, redes tales como el Grupo Mediterráneo de Eurocities, la Comisión Intermediterránea de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM), COPPEM y Arco Latino han sido determinantes para relanzar un programa específico de cooperación descentralizada entre ciudades Euromediterráneas, así como para otorgar una mayor visibilidad y reforzar su peso ante las instancias internacionales.

Con motivo de la creación de la organización mundial de ciudades, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, se acordó la constitución de una comisión de trabajo de carácter territorial centrada en el Mediterráneo. Ésta ha asumido el liderazgo junto con el resto de grandes redes territoriales mediterráneas del proceso de constitución del Foro Mediterráneo de Autoridades Locales y Regionales²³.

²¹ Véase el Atlas de la inmigración marroquí 2004. Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos <http://www.uam.es/otroscentros/TEIM/Observainmigra/Atlas%202004/12%20Anexos/anexo2.pdf>

²² Arco Latino (2005), Estudio relativo al impacto de los flujos migratorios y la política de inmigración entre el norte de África y el sur de Europa. www.arcolatino.org

²³ Previsto en otoño de 2008 en Marsella, aprovechando que Francia ostentará la presidencia de la UE en el segundo semestre de 2008.

f. Construcción de paz

La zona mediterránea es una zona con una inestabilidad política y con problemas de carácter securitario aún por resolver. En este sentido, la promoción de la paz y el diálogo intercultural constituyen elementos básicos para estimular la cooperación y la convergencia regional. Los acuerdos de paz firmados durante los años 90 impulsaron dinámicas de cooperación destinadas a asegurar el proceso de reconciliación y post-conflicto. En este sentido, las épocas de relativa estabilidad tras las guerras civiles en el Líbano y Argelia (en los años 90) promovieron esta cooperación. Por su parte, la firma de los acuerdos de Oslo y la posterior Conferencia de Madrid también impulsaron muchas dinámicas de cooperación con Israel y los territorios palestinos. A modo de ejemplo se puede mencionar la iniciativa de la ciudad de La Haya Municipal Alliance por Peace que impulsa la cooperación entre las principales asociaciones de municipios palestinos e israelíes.

g. Acompañamiento a la construcción europea

La cooperación en el Mediterráneo viene impulsada y fomentada en buena parte por la Unión Europea. El impulso marcado por el Proceso de Barcelona, la actual implementación del Instrumento Europeo de Vecindad son sin duda elementos determinantes a la hora de definir y marcar las relaciones entre gobiernos locales Euromediterráneos. En este mismo sentido, fenómenos recientes como la inmigración clandestina proveniente del Norte de África, el terrorismo también han marcado las relaciones y la agenda Euromediterránea.

3. Cooperación descentralizada. Obstáculos a la gobernanza en el sur

Puede afirmarse que el concepto de administración local está presente en todos los Estados de la región. Sin embargo, su definición, alcance y dotación competencial es muy distinta, lo que sin duda supone una dificultad a la hora de establecer formas de cooperación en torno a una agenda compartida. A pesar de la diversidad de modelos y peso de las tradiciones cabe resaltar un empuje hacia el reformismo y una tendencia a la descentralización o desconcentración.

En base a esta primera constatación, se puede resumir los principales obstáculos y problemas a los que se enfrenta la Cooperación Descentralizada Pública en la región²⁴:

- Atomización y descoordinación de los proyectos, que conlleva una escasa visibilidad de la CD.

²⁴ En Base al documento sobre Gobernabilidad Programa Marco de la Diputació de Barcelona en apoyo a la Gobernabilidad local en la región euro-Mediterráneo (en fase de elaboración).

- Insuficiente difusión de datos e informaciones sobre la CD (lo que redundaba en la duplicación de esfuerzos y la no optimización de los recursos) y falta de capitalización y sistematización de la experiencia acumulada.
- Insuficiente metodología e inadecuación entre la oferta y la demanda.
- Dificultades para hallar interlocutores válidos, que conozcan bien las necesidades locales y ayuden a focalizar los proyectos.
- Diferencias dentro de las instituciones europeas acerca de la conveniencia de impulsar la CD, vista a menudo como algo secundario por la UE y en general, falta de reconocimiento de los gobiernos locales, que perjudica el desarrollo de políticas de CD.
- Frecuente desconocimiento, por parte de los cooperantes del norte, de la realidad de los países de la contraparte.

4. Los gobiernos locales en el partenariado euromed

Las ciudades mediterráneas han participado desde sus inicios en la asunción de los objetivos del Proceso de Barcelona. En 1995 se celebraron dos reuniones con el objeto de contribuir y hacer patente la necesidad de destacar la especificidad de los gobiernos locales y su papel por contribuir al diálogo y desarrollo de la región. La Conferencia de Ciudades, celebrada en noviembre de 1995 coincidiendo con la Cumbre de Ministros de Asuntos Exteriores, reunió a los alcaldes de toda la región en Barcelona. La Declaración adoptada por el Consejo Europeo en Barcelona señala así que los Estados miembros:

- *Se comprometen a fomentar la cooperación entre autoridades locales y apoyar a la planificación regional;*
- *Se fomentará el contacto entre parlamentarios, autoridades regionales, autoridades locales e interlocutores sociales.*²⁵

El Programa MED-URBS lanzado en 1992 tenía por objeto facilitar el intercambio de experiencias y conocimientos técnicos entre autoridades locales, esencialmente municipales, en el ámbito de la gestión y el desarrollo de las ciudades. Una serie de irregularidades financieras relacionadas con este programa, así como otros programas regionales MED condujo a la interrupción del programa a partir de 1996.

Tras algunos años de silencio, en 2001 el Grupo Mediterráneo de la red Eurocities, presidida por la ciudad francesa de Burdeos, consiguió relanzar una pequeña iniciativa Med'Act que sería el embrión de un nuevo programa de cooperación entre ciudades Mediterráneas (futuro Med'Pact).

²⁵ Véase Declaración de Barcelona de 28 de noviembre de 1995
http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/bd.htm

La ciudad de Barcelona organizó el 25 de noviembre de 2005 (dos días antes de la cumbre de jefes de estado y de gobierno) una “Conferencia de las ciudades Euromediterráneas” que reunió a medio centenar de alcaldes de ciudades del norte y del sur del Mediterráneo. Fruto de dicho encuentro se firmó una declaración común donde se subraya la necesidad de apoyar la cooperación entre ciudades para promover la paz en la región, el compromiso de constituir un Foro de Autoridades Locales del Mediterráneo, que se reúna periódicamente y ofrezca un espacio político para definir una estrategia común de desarrollo para la región y debatir al más alto nivel político los recurrentes problemas.

En este marco, entre las varias peticiones realizadas por las regiones y ciudades de la Asociación Euromediterránea reunidas en Barcelona en noviembre de 2005, cabe señalar, el apoyo por parte de la Asociación Euromediterránea a los procesos nacionales de descentralización y buena gobernanza, la adaptación de la política regional y de cohesión de la UE a las necesidades de los socios Mediterráneos, la creación de un Banco Euromediterráneo de Desarrollo al que puedan acceder los gobiernos locales y regionales y la creación de un Observatorio para el estudio y la coordinación de la cooperación descentralizada y el intercambio de experiencias²⁶.

El encuentro propiciado por Barcelona +10 no tuvo el impacto esperado ya que no se hace mención específica del encuentro en la Declaración de la Presidencia a pesar de que la firma de la Declaración de ciudades y regiones contó con la presencia de Javier Solana, Alto Representante de la Política Exterior de la Unión Europea. El Programa de Trabajo de la Comisión por su parte, sí recoge algunas de las demandas de los gobiernos locales: la llamada “Democracy Facility” abre nuevas vías de trabajo y de cooperación para promover esta descentralización y la mejor gestión de los asuntos públicos, en concertación con la ciudadanía.

Enable citizens to participate in decision-making at the local level including by increasing the decentralisation of governance and the management of public affairs and delivery of public services; Launch by 2007 at least two projects implementing EU regional policy methodology in two pilot regions in the south and review the results with a view to making recommendations on future projects²⁷.

En 2006 se confirmó la línea impulsada por Med’Act y la Comisión Europea abrió una convocatoria Med-Pact (5 millones de euros) destinada a los gobiernos locales cuyos proyectos son operativos desde mayo de 2007.

²⁶ “Declaración de las regiones y ciudades de la Asociación Euromediterránea en ocasión del 10º aniversario de la firma de la Declaración de Barcelona” (Barcelona, 26 de noviembre de 2005), disponible en www.barcelona10.org.

²⁷ Véase European Commission Five work Programme . 2005 nov
http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/barcelona_10/docs/10th_comm_en.pdf

En definitiva, los últimos años han visto como poco a poco el concepto de cooperación descentralizada y la necesidad de reforzar las líneas de apoyo a la cooperación entre gobiernos locales se ha ido plasmando en el área Euromediterránea. La celebración del décimo aniversario contribuyó, no sólo a que la Comisión Europea confirmara su apuesta por esta línea, sino que los propios gobiernos locales han ido consolidando sus líneas e iniciando estrategias de coordinación.

4.1. Hitos en la participación de las ciudades en el partenariado euro-mediterráneo

- Organización en el 1995 de dos reuniones para destacar la especificidad de los gobiernos locales y su potencial para contribuir al diálogo y desarrollo de la región. La Conferencia de Ciudades, coincidiendo con la Cumbre de Ministros de Asuntos Exteriores, reunió a los alcaldes de toda la región en Barcelona.
- La Declaración de Barcelona señala que los Estados miembros: (i) se comprometen a fomentar la cooperación entre autoridades locales y a apoyar la planificación regional; (ii) fomentarán el contacto entre parlamentarios, autoridades regionales y locales e interlocutores sociales²⁸.
- Organización de un foro civil y de autoridades locales Euromediterráneo en Marsella en el 2000²⁹.
- Adopción del Med Pact en el Plan de Acción de Valencia en 2002³⁰.
- Declaración de los alcaldes de Venecia en 2002³¹.
- Balance y Perspectivas de la Cooperación descentralizada entre colectividades locales y suscripción de la Declaración de ciudades y regiones Barcelona³².
- Declaración de las regiones y ciudades de la Asociación Euromediterránea en ocasión del 10º aniversario de la firma de la Declaración de Barcelona" (Barcelona, 26 de noviembre de 2005)³³.
- Plan de Acción para los próximos 5 años adoptado por el Consejo Euromediterráneo de Barcelona (noviembre 2005)³⁴.
- Conclusiones de la Comisión Económica, financiera, asuntos sociales de la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea de marzo 2007³⁵.

²⁸ http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/bd.htm

²⁹ <http://www.cites-unies-france.org/html/bibliotheque/pdf/Euromed2000.pdf>

³⁰ http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/conf/val/action.pdf

³¹ http://www.comune.venezia.it/flex/files/D.0330bfb776f862e0f6a1/d_es.pdf

³² <http://www.euromediterrania2005.org>

³³ www.barcelona10.org

³⁴ http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/barcelona_10/docs/10th_comm_en.pdf

³⁵ http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/plenary_session_documents/tunis_march_2007/economic_committee_f.pdf

- Reconocimiento del rol de las autoridades locales en las políticas de cooperación al desarrollo (a nivel genérico, no exclusivamente en la región). Informe Schapira sobre las entidades locales y la cooperación al desarrollo de marzo 2007.
- Creación del Foro de Autoridades Locales y Regionales Euro-mediterráneas, planteado como espacio de debate político entre representantes locales (Comisión mediterránea CGLU). Una primera edición tendrá lugar el próximo año 2008 en Marsella.

5. La Política Europea de Vecindad y los gobiernos locales

Actualmente, en un momento en el que las políticas exteriores y los medios clásicos de cooperación han dado muestras de sus limitaciones para operar en la zona, parece oportuno reflexionar sobre el papel que la cooperación descentralizada pública podría jugar en el marco de la nueva Política Europea de Vecindad. En este sentido, y de acuerdo con la lógica de progresiva sustitución del concepto de cooperación por el de partenariado y reciprocidad, tiene el potencial para hacerse eco de los nuevos modelos de cooperación y desarrollo que se están definiendo a escala internacional, según los cuales la cooperación descentralizada pública se plantea como complemento de la cooperación internacional al desarrollo clásica y así promover desde las instancias subestatales los objetivos de democratización, cambio estructural y refuerzo institucional que se plantea la Política Europea de Vecindad.

6. Programa Cuenca Mediterránea. Algunas consideraciones

El Programa Cuenca Mediterránea se plantea como un programa específico para promover la cooperación entre los territorios ribereños del Mediterráneo. En este sentido sorprende que este mecanismo principalmente centrado sobre la cooperación local se haya planteado desde los Estados. En efecto, el proceso de consulta territorial se ha hecho sólo en algunos casos. En el caso de España el Ministerio de Asuntos Exteriores estableció el procedimiento habitual de consulta. Del mismo modo, algunas comunidades autónomas han formado parte de la Task Force que ha impulsado la definición y puesta en marcha de dicho programa a través de la Autoridad de Gestión asignada a la Región italiana de Cerdeña. Sin embargo, este procedimiento de consulta no se ha extendido a todos los organismos representantes del mundo local.

Por otro lado, dicho mecanismo de consulta no se ha aplicado en los países del Sur. Partiendo de la base de la falta de interlocutores locales en la ribera sur, la falta de consulta también nos plantea ciertas reservas en cuanto a su buena implementación a nivel local. En este sentido, el gran reto del Programa Cuenca Mediterránea

constituye sin duda su buena y directa implementación desde y para los gobiernos territoriales de ambas riberas del Mediterráneo.

Por otro lado, los ejes de trabajo planteados son poco innovadores. Son una buena base para fomentar el trabajo en red pero los ejes siguen siendo los habituales en este tipo de cooperación.

A pesar de las dificultades y los retos que se plantean sobre todo en su implementación y efectiva puesta en marcha, el Programa Cuenca Mediterránea constituye sin duda una oportunidad para los gobiernos locales a no desaprovechar. Es un desafío para las propias instituciones públicas del mundo local para demostrar su eficacia y eficiencia en la gestión de sus ciudades.

7. Conclusión: ¿Qué oportunidad para las ciudades mediterráneas?

La puesta en marcha del Instrumento Europeo de Vecindad puede contribuir sin duda al refuerzo de las instancias locales de decisión. La prioridad establecida en cuanto a la Governance Facility y el fomento del People to People ponen de manifiesto la idoneidad de valorizar las iniciativas que ya existen entre ciudades mediterráneas.

Así pues, el Instrumento de Vecindad ofrece en estos momentos el marco ideal para desarrollar una perspectiva integrada de trabajo de la Cooperación Descentralizada Pública que mencionábamos al principio del documento, para superar la atomización y descoordinación actuales. Se trata de poner el énfasis en el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales del Sur, en detrimento de otros objetivos más inmediatos, para garantizar que los resultados sean sostenibles y duraderos.

Esta tarea no puede llevarse a cabo sin la concertación y la complicidad de la sociedad civil. Constituye una pieza fundamental y característica de la realidad Euromediterránea que se debe revalorizar y fomentar.



Los Asuntos de Justicia e Interior en la Política Europea de Vecindad. Especial referencia al estado de la cuestión e implicaciones entre España y Marruecos

1. Consideraciones introductorias

Desde las instituciones comunitarias, la Política Europea de Vecindad (PEV) emerge como la respuesta ante la nueva situación de una Europa ampliada fundamentalmente hacia el Este. No obstante, a menudo se obvia que esta PEV es asimismo un elemento básico en el actual nivel de integración existente en la Unión Europea (UE) y, en particular, para garantizar el mantenimiento y la consecución plena de uno de sus principales objetivos: un espacio de libertad, seguridad y justicia. En efecto, la PEV aparece no sólo como una apuesta importante por parte de las instituciones europeas para dotar de mayor coherencia a sus relaciones exteriores, sino como un elemento crucial para asegurar la cohesión y el desarrollo óptimo de los tres pilares de la UE³⁶.

Atendiendo a tales premisas no es de extrañar que los Asuntos de Justicia e Interior (AJI) no sean un componente meramente incidental de esta PEV, sino que constituyan el armazón que dota de consistencia al conjunto de actuaciones previstas. Se trata de una actuación coordinada en asuntos tales como la cooperación policial y judicial, tanto civil como penal, la inmigración, el control fronterizo, la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada.

En el marco de las relaciones exteriores de la UE, los AJI han pasado en un breve periodo de tiempo de ser una cuestión novedosa a considerarse un ámbito de actuación prioritario. Y tal como será objeto de tratamiento, esta nueva dimensión del espacio de libertad, seguridad y justicia, dadas las materias que incluye así como las particulares circunstancias de la zona, tendrá una especial implicación en las relaciones euro-mediterráneas. En particular, fue a partir del Consejo Europeo de Feira, en junio de 2000, cuando se acordó por primera vez un programa de prioridades, objetivos y medidas para desarrollar la dimensión exterior de las políticas de justicia, libertad y seguridad. Consecuencia de esta iniciativa, que recibiría a su vez un nuevo impulso por parte del Programa de La Haya (2005)³⁷, vería la luz ese mismo año la Comunicación de la Comisión “Hacia una estrategia sobre la

³⁶ M. CREMONA & C. HILLON, “L’Union fair la force? Potencial and Limitations of European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy”, EUI Working Papers Law n° 2006/39.

³⁷ Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la UE, DO C n° 53, de 3.3.2005.

dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia”³⁸. Centrándonos en el marco Euromediterráneo, fue bajo la presidencia española de la V Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores del Proceso de Barcelona, celebrada en Valencia, los días 22 y 23 de abril de 2002, cuando se aprobó el denominado Documento Marco sobre el Programa de Cooperación Regional en Materia de Justicia e Interior cuyas acciones se financiarían con fondos MEDA. Es decir, que en el marco del proceso de Barcelona los denominados AJI no se incluirían en la agenda política hasta 7 años después de la cumbre de 1995.

A diferencia de la etapa anterior, la PEV incluye *ad initio* como una de sus prioridades la cooperación entre la UE y los terceros países vecinos en estas cuestiones de justicia e interior. Cuando la PEV se esboza a partir del año 2003, los retos e intereses de la UE han cambiado, al tiempo que se están reajustando y potenciando alguna de sus políticas, entre las que necesariamente se incluye su política exterior. Así en su primer documento marco, la Comunicación de la Comisión “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa” (2003), ya se aludirá a una intensificación de la cooperación en los asuntos de justicia y seguridad³⁹.

Si bien es cierto que la PEV en el Mediterráneo se presenta como complementaria y heredera del proceso de Barcelona, no podemos obviar que su enfoque es distinto y ello nos hace suponer, y también esperar, unos resultados más satisfactorios en general y particularmente, dada su renovada fisonomía, en cuanto a la cooperación en los AJI⁴⁰.

Señala el Prof. Liñán Nogueras que con la PEV se potencia el papel de la UE lo que conllevará tres grandes cambios: profundidad de los objetivos, proceso diferenciado y proceso condicionado por las políticas europeas⁴¹. Si trasladamos

³⁸ COM (2005) 491 final, de 12.10.2005.

³⁹ COM(2003) 104 final, de 11.3.2003.

⁴⁰ Un balance sobre los resultados del proceso de Barcelona, vid. DOSSIER. DIEZ AÑOS DEL PROCESO DE BARCELONA Y PERSPECTIVAS publicado por el Instituto Europeo Mediterráneo (IEmed) y la Fundación CIDOB en 2005 (www://org./documents/DossierProcesodeBarcelona); G. MARTÍN MUÑOZ, “De Barcelona a Marsella. Balance crítico del proceso euroMediterráneo”, en G. Lerma Palomares (ed.), Política de seguridad de la UE: realidades y retos para el siglo XXI, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002; H. AMIRAH FERNÁNDEZ Y R. YOUNGS, “Proceso de Barcelona: balance de una década de Asociación Euromediterránea”, en Real Instituto Elcano, ARI, nº 137/2005.

⁴¹ D. LIÑAN NOGUERAS, “La Política exterior de la Unión Europea en el Mediterráneo”, J.M. Faramiñán Gilbert y V. Gutiérrez Castillo (Coords.), Actas Congreso Internacional del Centenario: la Conferencia de Algeciras y las Relaciones Internacionales (Algeciras, 17-19 de mayo de 2006), Ed. Junta de Andalucía/Fundación Tres Culturas del Mediterráneo, 2007, p. 234, en prensa.

dichos caracteres a los AJI, se advierte en primer lugar que junto con un espacio económico ampliado hacia el Mediterráneo, se hace referencia asimismo a nociones de mayor calado político, como un espacio Euromediterráneo de libertad, seguridad y justicia. En segundo lugar, ese nuevo enfoque por parte de la PEV al abogar por un proceso diferenciado según las características y condiciones de cada país, junto con la potenciación de instrumentos tales como los acuerdos bilaterales, hace prever que se facilite la negociación al tiempo que se obtengan resultados más tangibles. En efecto, en temas como la seguridad o la justicia, el desarrollo de marcos más reducidos, a nivel UE-Tercer Estado o Estado Miembro con un determinado Tercer Estado, resulta más idóneo dadas las dificultades para hacerlo de forma efectiva en un marco más global⁴².

Por otro lado ha de tenerse en cuenta que, hasta la fecha, la PEV no se ha dotado desde el punto de vista jurídico de nuevos instrumentos para su puesta en marcha sino que supone la reactivación de los ya existentes, fundamentalmente en el marco de los Acuerdos Exteriores. En cuanto al área mediterránea y en relación al nuevo modus operandi, la Comisión en el Documento de Estrategia especifica que “La cooperación regional y subregional en el Mediterráneo, en el contexto de la política europea de vecindad se basará en el acervo de la Asociación Euromediterránea mediante la integración plena de un enfoque adaptado especialmente a cada país o grupo de países”⁴³. De este modo, si bien la PEV aporta el marco político así como instrumentos financieros específicos, los Acuerdos Euromediterráneos firmados con Argelia, Egipto, Jordania, Israel, Marruecos y Túnez⁴⁴ aportarán el basamento jurídico necesario para la puesta en marcha de muchas de las medidas previstas en los distintos planes de Acción firmados entre la UE y sus vecinos Mediterráneos.

⁴² Sobre la conveniencia y posibilidades de estos marcos de carácter subregional o transversal en los AJI, vid. C. ECHEVERRÍA JESÚS, “La cooperación en asuntos de justicia e interior y el proceso de Barcelona: un balance, UNISCI Discusión Papers, nº 9, octubre 2005, pp. 83-92.

⁴³ Comunicación de la Comisión “Política europea de vecindad. Documento de Estrategia”, Bruselas 12.5.2004, COM (2004) 373 final, p. 25.

⁴⁴ Acuerdos EuroMediterráneos con Argelia (firmado en Valencia, el 22 de abril de 2002; DO L nº 265 de 10.10.2005); Egipto (firmado en Luxemburgo, el 21 de abril de 2004; DO L nº 304 de 30.9.2004); Jordania (firmado en Bruselas, el 31 de enero de 2005; DO L nº 283 de 26.10.2005); Israel (firmado en Bruselas, el 31 de enero de 2005; DO L nº 149, de 2.6.2006); Túnez (firmado en Bruselas, el 17 de julio de 1995; DO L nº 97 de 30.3.1998); Marruecos (firmado en Bruselas, de 26 de febrero de 1996; DO L nº 70 de 18.3.2000);

2. ¿Hacia un espacio Euromediterráneo de Libertad, Seguridad y Justicia?

Desde el año 2002 al tiempo que se plantea el tratamiento de las cuestiones de justicia e interior en el proceso de Barcelona, empiezan las referencias a un espacio Euromediterráneo de libertad, seguridad y justicia; que vendría a unirse al objetivo ya previsto de una mayor integración comercial y económica con “la perspectiva de participación en el mercado interior de la UE”⁴⁵. *Inter alia*, son dignos de alusión el mencionado Documento Marco sobre el Programa de Cooperación Regional en materia de Justicia e Interior (Valencia, 2002) donde se aboga por la instauración de un espacio de cooperación muy estrecha entre los Estados Mediterráneos en los ámbitos descritos. En este mismo sentido, existe una Propuesta conjunta hispano-franco-marroquí para la creación de un espacio común Euromediterráneo de cooperación en materia de migración, integración social, justicia y seguridad, presentada en el Comité Euromed en julio de 2005 en Bruselas.

Con carácter previo a esbozar cuales son las áreas básicas de actuación previstas en el marco de la PEV en cuanto a los AJI, cuestión que se abordará en el epígrafe siguiente, considero útil reflexionar sobre qué podemos, ribereños del norte y del sur del Mediterráneo, esperar realmente de ese objetivo de la creación de un área donde se proyecten los caracteres del territorio europeo en tanto que espacio de libertad, seguridad y justicia.

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (1999), la UE se conforma como un espacio de libertad, seguridad y justicia, al tiempo que a las instituciones europeas se les dota del marco político y jurídico adecuado para una cooperación policial, aduanera y judicial, así como para el desarrollo de una política coordinada en materia de asilo, inmigración y controles de fronteras exteriores.

A continuación esbozaremos brevemente, cuáles son las implicaciones principales de este espacio de libertad, seguridad y justicia, intentando evidenciar cuáles de sus caracteres es posible extender en el marco de las actuales relaciones de vecindad en aras al establecimiento del aludido espacio Euromediterráneo.

En primer lugar, *la protección de los derechos fundamentales y la garantía de una libertad de circulación y de residencia para todos los ciudadanos de la UE por el territorio comunitario*, aparecen como el basamento sobre el que necesariamente se asienta toda actuación en el marco de la libertad, la seguridad y la justicia. En este sentido resulta básico la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (2000) al

⁴⁵ Comunicación de la Comisión (2003), cit. supra, p. 4.

recopilar el conjunto de derechos y libertades tanto civiles, políticos, económicos y sociales de los que disfrutaban las personas que residen en la UE. En el Documento de Estrategia de la PEV (2004) se alude a la oportunidad existente de establecer relaciones con los países vecinos a partir de unos valores compartidos, entre los que necesariamente se incluyen la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho, principios todos contenidos en la mencionada Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

Por su parte, la libre circulación de personas para los ciudadanos europeos y sus familiares es un derecho pleno sin sujeción a límites ni a condicionamientos económicos a partir de la aprobación de la Directiva 2004/38/CE⁴⁶. En el marco de la PEV tampoco faltan las referencias a una futura libre circulación de personas, en concreto en el primer documento marco (2003) se menciona específicamente que “debería ofrecerse a todos los países vecinos la perspectiva de participar en el mercado interior de la UE y de continuar con la integración y la liberalización para impulsar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales (las cuatro libertades)”⁴⁷. Además se añade en este mismo documento que el acervo comunitario, que ha establecido dichas libertades “podría servir de modelo”. En mi opinión, parece poco probable que una libre movilidad de personas, ni siquiera a efectos exclusivamente económicos, pueda ser una realidad a corto ni a largo plazo en el marco de la PEV en el Mediterráneo. No se trata aquí de una falta de voluntad política por parte de la UE, sino simplemente de una imposibilidad a todos los niveles. Sólo basta recordar, que la libre circulación de personas es una realidad en la UE tras un largo proceso de integración donde necesariamente ha habido que incluir una importante armonización en las llamadas materias complementarias: reforzamiento bajo pautas comunes de las fronteras exteriores, mayor cooperación judicial y policial, junto con una armonización en materia de visados y asilo. Consecuencia de las dificultades e implicaciones inherentes que dicha movilidad de personas por un espacio común supone, la UE ha fijado para los neo-comunitarios un periodo transitorio de hasta 7 años para su pleno reconocimiento en toda la UE, al igual que se resiste a su extensión a los nacionales de terceros países residentes legales en la UE, pese al claro tenor de la Directiva 2003/109/CE en este sentido⁴⁸.

⁴⁶ Directiva 2004/38/CE, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la UE y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1616/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 73/148/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE y 93/96/CEE (DO L nº 158, de 30.4.2004, p. 77).

⁴⁷ Comunicación de la Comisión “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”, cit. p. 10.

⁴⁸ Art. 14 de la Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, DO L nº 16, de 23.01.2004. Sobre esta cuestión, vid. *amplius* I. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, “Aportaciones del estatuto de residente de larga duración hacia una

Otra implicación necesaria para el establecimiento de este espacio de libertad, seguridad y justicia en el UE, ha sido una *progresiva armonización de la normativa sobre inmigración*, y en particular la relativa a la entrada y el cruce de las fronteras exteriores. En el marco de la PEV, la inmigración aparece como una materia donde la cooperación es necesaria y urgente, si bien su tratamiento no deja de ser controvertido y en muchos casos ambivalentes⁴⁹. Por un lado, se es consciente de que en muchos casos estos países vecinos son un fuerte foco de emigración hacia Europa, así que la postura de la UE se debate entre la petición de una colaboración efectiva para frenar los flujos irregulares y el intento de permitir una cierta libre movilidad de personas entre la UE y sus vecinos, en tanto que un complemento indispensable del proceso de integración económico puesto en marcha. De hecho, últimamente se alude a la “extraterritorialidad de la política europea de inmigración”, de tal modo que prácticamente cualquier relación con los países vecinos, además del cumplimiento de una garantía mínima en cuanto a los derechos y libertades fundamentales, exige necesariamente una colaboración estrecha y comprometida en el control de los flujos migratorios.

En cuanto a la *cooperación judicial*, la regla básica que se instaura a nivel comunitario es “el principio de reconocimiento mutuo” de tal manera que los procedimientos civiles como penales, deben ser reconocidos por las autoridades de toda la UE. En efecto, la libre circulación de personas, de agentes económicos genera una proliferación de conflictos de carácter transnacional que deben ser solucionados con la misma efectividad que si se tratase de supuestos de jurisdicción interna. El espacio de libre movilidad no puede facilitar el incumplimiento de la justicia tanto de carácter civil como penal. A nivel europeo, los instrumentos principales son el título ejecutivo europeo, que al suprimir el exequatur garantiza en todos los Estados miembro la libre circulación de decisiones judiciales sobre créditos y una serie de reglamentos sobre competencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia de derecho privado⁵⁰. Cuando trasladamos esta cuestión más allá de

igualdad de tratamiento: el derecho de circulación y residencia en otro Estado miembro”, en I. Blázquez Rodríguez y M.L. Rodríguez Copé, *Movimientos migratorios transnacionales y Mercado de trabajo*, Ed. Junta de Andalucía, 2007, pp. 33-52.,

⁴⁹ Vid. *amplius*, TAHAR HAFFAD, “Vers une nouvelle Europe des migrations et Du Bon Voisanage”, Paper presented at the 2nd Study Seminar on The European Union Neighbourhood Policy, University of Catania, 5-9 July 2004, www.fscpo.unict.it/euromed

⁵⁰ Reglamento (CE) n° 1346/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, sobre procedimientos de insolvencia

(DO L n° 160 de 30.6.2000, p. 1/18); Reglamento (CE) n° 1348/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativo a la notificación y al traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil (DO L n° 160 de 30.6.2000, p. 37/52); Reglamento (CE) n° 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO L n°

las fronteras europeas, muy a menudo los problemas se incrementan al plantearse entre ordenamientos jurídicos pertenecientes a culturas distintas, y por ende, donde los lazos de entendimiento son si cabe aún más necesarios. En el marco de la PEV también se abordará este aspecto, animando a las partes a la puesta en marcha de instrumentos de cooperación y colaboración entre las autoridades judiciales, en particular mediante la firma de acuerdos en el ámbito del derecho de familia. En algunos casos incluso, existen ya instrumentos bilaterales o multilaterales para este fin, intentando en el nuevo contexto su utilización sobre la base de un entendimiento mutuo y una colaboración real basada en la confianza entre las partes. Utilizando las palabras del embajador Prat y Coll en el marco de esta cooperación es crucial que “pasemos del diálogo de culturas a una verdadera cultura del Diálogo” siempre que deseemos que “el trinomio libertad-estabilidad-seguridad forme parte de nuestro acervo Euromediterráneo”⁵¹.

En este breve recorrido sobre aquellos ámbitos materiales donde se ha intensificado la actuación a nivel comunitario para poder hablar hoy de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la UE, resta la cooperación policial y judicial en materia penal. En efecto, si los controles fronterizos interiores desaparecen es imprescindible la puesta en marcha de una serie de medidas que garanticen un nivel de seguridad óptimo en el espacio interior, y ello precisará junto con una armonización legal en determinados aspectos, una estrecha cooperación policial y judicial en el ámbito penal. Para este fin existen instrumentos tales como la orden de detención europea que evita el largo procedimiento de extradición, y se emite para cualquier persona acusada por las autoridades judiciales de un Estado miembro de un delito cuya pena mínima sea superior a un año de prisión o si la persona ya ha sido condenada previamente al menos cuatro meses. De igual modo, se considera básico para una lucha eficaz contra la criminalidad en Europa, una estrecha cooperación entre autoridades judiciales y policiales donde instrumentos como el Eurojust o el Europol resultan imprescindibles.

12 de 16.1.2001, p. 1/23), Reglamento (CE) n° 1206/2001 del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativo a la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil o mercantil; (DO L n° 174 de 27.6.2001, p. 1/24); Reglamento (CE) n° 805/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por el que se establece un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados (DO L n° 143 de 30.4.2004, p. 15/39); Reglamento (CE) n° 1896/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, por el que se establece un proceso monitorio europeo (DO L n° 399 de 30.12.2006, p. 1/32); Reglamento (CE) n° 2116/2004 del Consejo, de 2 de diciembre de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2201/2003 relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1347/2000 (DO L n° 367 de 14.12.2004, p.1).

⁵¹ J. PRAT Y COLL, “De Algeciras a Estambul: España ante la actual situación en el Mediterráneo”, Actas del Congreso Internacional sobre el Centenario de la Conferencia de Algeciras, cit., p. 275.

Y llegados a este punto, hemos de cuestionarnos en qué sentido se puede hablar de un espacio Euromediterráneo de libertad, seguridad y justicia, y lo más importante qué podemos esperar de la PEV en esta cuestión. Para ello no podemos obviar las dos siguientes realidades. En primer lugar, los principales retos que tiene hoy la UE que ha conllevado un nuevo enfoque de este espacio hacia la seguridad:

- los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, de 11 de marzo de 2004 y de 7 de julio de 2005 han reforzado el compromiso internacional para combatir el terrorismo;
- la sofisticación creciente de la delincuencia organizada y, en particular, del blanqueo de capitales, del tráfico transfronterizo de drogas, personas y armas;
- la inmigración ilegal que se prevé que se siga produciendo;
- las deficiencias de las instituciones judiciales y de los cuerpos de seguridad en Estados débiles y lugares conflictivos de todo el mundo que crea un vacío que puede ser aprovechado por la delincuencia organizada.

Ante estos retos la UE ha empezado a referirse al tiempo que potencia la llamada “dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia”. En efecto el objetivo último de la Comunicación presentada por la Comisión el 12 de octubre de 2005, “Hacia una estrategia sobre la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia” es demostrar “cómo la dimensión exterior de la justicia y los asuntos de interior contribuye a crear el espacio interior de libertad, seguridad y justicia, al mismo tiempo que apoya los objetivos políticos de las relaciones exteriores de la Unión Europea y, en particular, la defensa compartida y el fomento de valores de libertad, seguridad y justicia en los terceros países”⁵². Así no es de extrañar que uno de los objetivos de la PEV sea, según especifica su Documento de Estrategia (2004) “contar con un anillo de países que compartan los valores y objetivos fundamentales de la UE, unidos en una relación cada vez más estrecha y que vaya más allá de la cooperación al incluir un grado significativo de integración económica y política”⁵³.

Y en segundo lugar, no podemos obviar la propia naturaleza de la PEV, que si bien es cierto que en el ámbito Mediterráneo ésta se presenta como heredera del proceso de Barcelona, su alcance es distinto. En efecto, la Asociación euro-mediterránea no es una política de la UE, mientras que como su nombre indica, la PEV sí⁵⁴. A menudo obviamos que a diferencia del sistema de la Conferencia Euromediterránea donde

⁵² COM (2005) 491 final, p. 4.

⁵³ Cit. p. 5.

⁵⁴ J. PRAT Y COLL, en DOSSIER. DIEZ AÑOS DEL PROCESO DE BARCELONA. BALANCE Y PERSPECTIVAS, cit., pp. 64-65. D. LIÑÁN NOGUERAS, “La política exterior de la Unión Europea y el Mediterráneo”, en Actas del Congreso Internacional sobre el Centenario de la Conferencia de Algeciras, cit. pp. 234-235.

se definía entre todos los Estados participantes objetivos y los instrumentos de la cooperación, en la PEV es la UE la que establece y persigue intereses propios.

En definitiva, la conciencia de la UE de que las relaciones exteriores con los países vecinos es crucial en la lucha contra el terrorismo, la criminalidad organizada, la inmigración ilegal, a saber los principales retos hoy de la UE, junto con el nuevo enfoque de actuación que supone la PEV, hace prever la puesta en marcha de instrumentos jurídicos dotados de mayor eficacia con el fin de una cooperación más estrecha entre la UE y sus vecinos del Mediterráneo en materias de justicia e interior.

3. Los Asuntos de Justicia e Interior en los documentos estratégicos de la Política Europea de Vecindad

Consecuencia de la nueva dimensión del espacio de libertad, seguridad y justicia, la política exterior de la UE se conforma como un valioso instrumento con el fin de luchar contra todos aquellos retos que ponen en peligro la paz y seguridad en el territorio comunitario. Así pues, no es de extrañar que los principales documentos estratégicos que dibujan la actual PEV incluyan entre sus materias los referidos asuntos de justicia e interior, si bien no falta una evolución en cuanto al tratamiento de los mismos. De este modo, se pasa de una mera alusión a éstos en aras a una cooperación más estrecha ante problemas como la inmigración irregular o la seguridad en el primer documento (2003), a un ámbito material con sustantividad propia en el documento de estrategia (2004), hasta considerarse, algunos de sus aspectos, como una materia de actuación prioritaria en la cual es preciso que la PEV incida de manera significativa en el último documento de consolidación (2006).

El punto de partida básico es la existencia de una interdependencia tanto política como económica de la UE con sus países vecinos, y que ésta debe potenciarse tras la ampliación. La PEV articula el modo en que puede reforzarse el marco de relaciones con el fin de crear una zona de prosperidad y un entorno de vecindad amistoso. Junto con aspiraciones económicas, se incluyen como interés común crear una zona mayor de estabilidad política en la que se aplique el Estado de Derecho y se coopere conjuntamente contra las amenazas y desafíos transfronterizos, donde necesariamente se incluyen el terrorismo, la inmigración irregular o la contaminación atmosférica. Para ello la UE a través de su PEV establece una nueva visión de sus relaciones exteriores, que conlleva una nueva oferta para sus vecinos y fija un método de actuación con “un enfoque diferenciado, gradual y basado en un modelo de referencia”. En concreto, mediante la PEV la UE fijará un conjunto de prioridades consideradas de interés común con sus vecinos, que se han plasmado a posteriori en los diferentes planes de acción, acordados con cada uno de los vecinos, en una serie de ámbitos claves de actuación.

Entre las materias en las que se desarrollaría esta cooperación, la Comisión incluye junto con aspecto estrictamente económicos (ampliación del mercado interior, relaciones comerciales preferenciales con apertura del mercado o apoyo para la adhesión a la OMC), otras directamente relacionadas con la dimensión externa del espacio de libertad, seguridad y justicia. Cuando se abordan estas cuestiones la lógica del sistema a instaurar es muy sencillo, al menos en su formulación teórica, la UE intentará establecer mecanismos que permitan una movilidad de personas más fluida entre la UE y los terceros países, siempre que éstos últimos colaboren estrechamente para luchar contra las amenazas a la seguridad.

De este modo, la UE se compromete, en primer lugar, a estudiar los modos de facilitar el cruce de las fronteras exteriores por nacionales bona fide de terceros países, en concreto de aquellos residentes de zonas limítrofes que se trasladan por motivos laborales, así como de los que participan en programas de la UE, o que estén en posesión del pasaporte diplomático. Además, y siempre que se den las condiciones necesarias, la UE estaría dispuesta asimismo a estudiar la posibilidad de ampliar los regímenes de exención de visados. De este modo, sería preciso una reforma de los Anexos incluidos en el Reglamento (CE) 539/2001 ya que la actual redacción del mismo incluye a todos los países vecinos en el Anexo I, es decir entre los países a cuyos nacionales se les exige el visado para acceder a la UE⁵⁵. En este campo de la migración, la UE se compromete asimismo a desarrollar políticas de integración activas dirigidas a los residentes legales de larga duración procedentes de estos países. En este sentido, resultan claves el desarrollo de las medidas fijadas a nivel europeo en instrumentos como el Programa Común para la Integración, el *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners* o la Directiva 2003/109/CE, sobre el estatuto de residente de larga duración⁵⁶. Desde mi punto de vista, el reconocimiento de un derecho pleno y real a una libre movilidad para todo nacional de tercer país con residencia legal en el territorio de un Estado miembro, sería una de las medidas básicas que la UE debe de poner en marcha en el marco de los compromisos que está dispuesta a asumir en relación a la libre movilidad en el contexto de esta PEV.

⁵⁵ Reglamento (CE) n° 539/2001, de 15 de marzo de 2001, por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, DO L n° 81, de 21.3.2001.

⁵⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre un Programa Común para la Integración (Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea), COM (2005) 389 final, de 1.9.2005; MIGRATION POLICY GROUP (J. NIESSEN Y Y. SCHIEBEL), *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*, European Comisión: Directorate-general Justice, Freedom and Security, 2004; Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de noviembre de 2003 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, DO L n° 16, de 23.01.2004, p. 44.

Junto a las mencionadas medidas que la UE se compromete a estudiar en el marco de esta nueva cooperación, se fijan asimismo una serie de actuaciones a las que deben comprometerse los Estados vecinos. En primer lugar y en cuanto al fenómeno migratorio, los Estados terceros deberían de reforzar las actuaciones de lucha contra la inmigración ilegal y el establecimiento de mecanismos eficaces de retorno. En cuanto a las acciones concretas a desarrollar, se prevé la celebración de acuerdos de readmisión con todos los países vecinos, empezando por Marruecos, Rusia, Argelia, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia. Asimismo, los Estados vecinos junto con un control más exhaustivo de la inmigración irregular, se comprometen a intensificar la cooperación con la UE en aras a luchar contra las amenazas comunes a la seguridad, tales como el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional, las aduanas y el fraude fiscal, los riesgos nucleares y medioambientales y las enfermedades transmisibles. Para ello se prevé estudiar las posibilidades para una colaboración más estrecha en cuestiones judiciales y de policía al tiempo que desarrollar una asistencia jurídica mutua. Como acciones concretas se ha acordado iniciar una colaboración a efecto de consolidar el sistema judicial junto con un aumento de la cooperación policial y judicial, y en concreto con organismos de la UE como EUROPOL o EUROJUST. En el Mediterráneo la intención es potenciar las iniciativas desarrolladas al amparo del Documento Marco sobre el Programa de Cooperación Regional en Materia de Justicia e Interior (2002), a fin de dar contenido a sus dos capítulos en los que se subdividía dicho Programa: uno sobre inmigración y otro sobre cooperación en materia de justicia.

4. Medidas a corto-medio plazo UE-Marruecos. Actuaciones bilaterales entre el Reino de España y el Reino de Marruecos

Dada la propia naturaleza de los AJI se advierte que existen dificultades para abordar tales cuestiones de forma efectiva exclusivamente en marcos globales, como sería la cooperación Euromediterránea iniciada en Barcelona a partir de noviembre de 1995. Consciente de estas dificultades, la PEV junto con una aplicación diferenciada para los distintos países socios, acoge el desarrollo de marcos más reducidos de carácter subregional que se materializarían a través de actuaciones bilaterales. Con el objetivo de acercarnos a la dinámica prevista por la PEV, así como con el fin de esbozar un retrato de las actuaciones concretas que se están poniendo en marcha en un determinado país en relación a los AJI, atenderemos al Plan de Acción UE/Marruecos. Por otro lado, al realizar este análisis no podemos obviar la existencia de otro marco de actuación más reducido y que tiene plena acogida en el contexto de la PEV, me refiero a las actuaciones bilaterales hispano-marroquíes que se desarrollan en la actualidad en ámbitos relativos a la seguridad, la justicia o la inmigración. Además, como se ha señalado la cooperación bilateral articulada entre el Reino de España y Marruecos constituye una de las más significativas y complejas existentes del Mediterráneo⁵⁷.

El Plan de Acción entre la UE y Marruecos se adoptó el 27 de julio de 2005, teniendo como finalidad señalar cuáles son las acciones claves a desarrollar en un periodo de 5 años en una serie de campos prioritarios. Dentro de los seis ámbitos de actuación se incluye la “Cooperación en materia de Justicia y Asuntos de Interior”, donde se incardina una cooperación entre las partes en las siguientes materias: Migración, gestión de fronteras, lucha contra la criminalidad organizada, drogas, blanqueo de dinero y otros delitos económicos, y cooperación judicial y policial.

a. Migración (inmigración legal e ilegal, readmisión, visados, asilo)

La inmigración reviste una especial importancia en toda la cuenca mediterránea, de hecho se dice que es aquí donde el flujo migratorio es el más intenso del planeta, precisamente por la enorme brecha económica existente entre ambas orillas del Mediterráneo. De este modo, no es de extrañar que la inmigración sea objeto de tratamiento a distintos niveles, Marruecos/UE y Marruecos/Estados miembros e incluya diferentes aspectos de este fenómeno.

Cuando nos referimos al asilo y el refugio, se constata la ausencia de una legislación basada en los principios y standard mínimos internacionales, de modo que una de las acciones prioritarias es la aplicación por parte de Marruecos de las reglas al amparo de la Convención de Ginebra de 1951 y de su Protocolo de actuación, sobre todo en cuestiones tales como el principio de no devolución, la obtención y el mantenimiento del estatuto de refugiado o el tratamiento de las demandas de asilo manifiestamente infundadas.

Otra de las acciones prioritarias es “asegurar la gestión eficaz de los flujos migratorios” para ello se considera básico continuar los intercambios de información sobre las posibilidades de la migración legal al tiempo que desarrollar campañas de información en Marruecos sobre dichas posibilidades y sobre los riesgos de una inmigración irregular, todo ello basado en una observación y análisis actualizado del fenómeno migratorio en el Mediterráneo. En este sentido, resultan claves encuentros sobre inmigración como la Conferencia Euro-africana de Rabat (10 y 11 de julio de 2006), la Conferencia de Trípoli (22-23 de noviembre de 2006) o la Conferencia Euro-Africana de Marrakech (11 de julio de 2007) donde se ha propiciado el encuentro entre países de origen, de tránsito y de destino, con el fin de establecer una gestión responsable y coordinada del fenómeno migratorio.

Una cuestión de gran preocupación para la UE es la “prevención y lucha frente a la inmigración ilegal” proveniente o en tránsito desde Marruecos. Para ello, la UE considera como una de las acciones prioritarias la firma de un acuerdo de

⁵⁷ C. ECHEVARRÍA JESÚS, “La cooperación en asuntos de justicia e interior en el proceso de Barcelona: un balance”, cit., p. 87.

readmisión con Marruecos, que sufre actualmente un impasse ante la negativa de este último de readmitir en su territorio a otros inmigrantes que no sean sus propios nacionales. Dicha negativa por parte del Reino alauita no es nueva, basta recordar que el Acuerdo de readmisión con España, firmado en Madrid en 1992, no se aplicó para otros inmigrantes irregulares no marroquíes, hasta el 27 de enero de 2004, gracias a la readmisión por parte de Marruecos de 30 subsaharianos⁵⁸. Si bien es cierto que la inaplicación de dicho acuerdo sigue existiendo en la práctica y es objeto de duro embate por parte del gobierno español, no podemos dejar de reconocer un cambio de actitud y de respuesta por parte de las autoridades marroquíes ante el fenómeno de la inmigración irregular. Prueba de ello ha sido la firma en el año 2003 de un Memorándum de entendimiento entre el Reino de Marruecos y el Reino de España sobre repatriación asistida de menores no acompañados, así como la puesta en marcha de patrullas mixtas de control marítimo formadas por la Guardia Civil española y la Gendarmería Real marroquí, iniciadas el 17 de febrero de 2004, poniéndose así en práctica la iniciativa lanzada por los Ministros JAI en octubre de 2002⁵⁹.

Dado que el fenómeno migratorio requiere un tratamiento global y que la PEV conlleva concesiones unidas a obligaciones que han de asumir los países vecinos, no es de extrañar que la facilitación de visados para los ciudadanos marroquíes se esté abordando conjuntamente con el mencionado acuerdo de readmisión. En efecto, ya se destacaba en los documentos programáticos de la PEV, a cierto nivel de integración económica y política entre Estados, resulta básico facilitar la libre movilidad de las personas. En concreto, entre las acciones prioritarias señaladas en el Plan de Acción UE/Marruecos se retoma este objetivo si bien parece limitarse a estancias de corta duración y para determinadas categorías de personas; de hecho, éste es el estado actual de la cuestión en las delicadas negociaciones existentes donde la UE se plantea otorgar visados a marroquíes por razones de estudio o investigación siempre que el gobierno marroquí acepte el acuerdo de readmisión de los emigrantes clandestinos, sean sus ciudadanos o no⁶⁰. Baste recordar que los ciudadanos de la cuenca mediterránea han disfrutado de un régimen privilegiado para acceder a varios países europeos, incluidos el territorio español gracias a la conclusión de acuerdos sobre supresión de visados⁶¹. Tras la

⁵⁸ Acuerdo de 13 de febrero de 1992 entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, firmado en Madrid (BOE num. 100, de 25 de abril de 1992).

⁵⁹ Esta decisión tomada por el Consejo de Ministros JAI celebrado el 15 de octubre de 2002 respondía al mandato recibido del Consejo Europeo celebrado en Sevilla en los días 21 y 22 de junio de ese año, que había aprobado un plan de control de la inmigración irregular.

⁶⁰ Vid. Diario ABC, de 26 de enero de 2007 y de 2 de febrero de 2006.

⁶¹ En el caso de España, Canje de Notas de 3 de junio de 1964 sobre supresión de visados con Marruecos (BOE num. 302, de 17 de diciembre de 1982); Canje de Notas de 21 de junio de

incorporación de España a los Acuerdos de Schengen pasó a exigirse el visado a todos estos nacionales magrebíes y turcos, al tiempo que se suspendieron los acuerdos suscritos, precisamente en el año 1991, fecha en la que España empezó a formar parte del Espacio Schengen.

b. Gestión de fronteras

Otra cuestión que se aborda en el Plan de Acción UE/Marruecos y que está íntimamente relacionada con el control del flujo migratorio es “el reforzamiento de la gestión fronteriza”. El Plan considera básico la mejora de las capacidades organizativas e institucionales del control fronterizo y de la vigilancia de los puestos de entrada y salida, así como una mayor cooperación regional en materia de gestión de tales controles fronterizos. En esta cuestión y siguiendo las demandas marroquíes, se ha dotado gracias al proyecto MEDA la cantidad de 67 millones de euros con el fin de impulsar dicha mejora a través del apoyo institucional, la formación de personal o mediante la dotación de equipamiento. Por parte de las autoridades marroquíes se ha creado la Dirección de la Migración y de la Vigilancia de fronteras, que tiene como uno de sus principales objetivos frenar la emigración clandestina hacia Europa, en concreto hacia las costas españolas.

c. Cooperación en la lucha contra la criminalidad organizada, drogas y blanqueo de dinero

De igual modo, el Plan de acción UE/Marruecos incluye en el ámbito de la cooperación en materia de justicia, de libertad y de seguridad la lucha frente a la criminalidad organizada, incluyendo el tráfico de seres humanos, el terrorismo, las drogas o el blanqueo de dinero. Las acciones previstas se configuran en distintos niveles de actuación que van desde la aprobación y la aplicación de los convenios internacionales en la materia, incluyendo el desarrollo de la legislación interna correspondiente, hasta la elaboración de estrategias globales que atienda a todas las fases del tráfico o ilícito en cuestión, sin obviar la formación específica de personal en la materia, así como la intensificación de la cooperación y el intercambio de información entre las autoridades nacionales. En este sentido, Marruecos ha ratificado en 2002 la Convención de Naciones Unidas contra la criminalidad transnacional organizada, al tiempo que ha llevado a cabo una reforma legal con el fin de tipificar de manera más exhaustiva y correlativamente endurecer las penas para aquellos que se dedican al tráfico de seres humanos. A nivel bilateral, asistimos en los últimos años a un incremento en cuanto a la cooperación entre Marruecos y España. Estos dos países tienen suscritos un Acuerdo de Cooperación en materia de lucha contra la droga de

1966 y de 21 de julio de 1966 sobre supresión de visados con Túnez (BOE num. 302, de 17 de diciembre de 1982); Canje de Cartas de 14 de diciembre de 1994 constitutivo de Acuerdo entre España y la República Argelina Democrática y Popular sobre supresión de visados de salida a residentes y régimen básico de visados (BOE num. 3, de 7 de febrero de 1996).

21 de enero de 1987, que ha sido completado por un Protocolo Adicional de 4 de julio de 1997. En el marco tanto de la VII y VIII Reunión de Alto Nivel Hispano-Marroquí, celebradas respectivamente en Sevilla (29 de septiembre de 2005) y Rabat (5 y 6 de marzo de 2007), ambas partes “se felicitan por la excelente cooperación en materia de lucha contra el terrorismo, la criminalidad, el tráfico de estupefacientes y de los resultados positivos observados en los diferentes ámbitos”⁶². Entre otros aspectos ambos gobiernos destacan los avances en cuanto al intercambio de información en tiempo real, así como de experiencias y formación entre autoridades en materia de lucha contra el terrorismo y la criminalidad en general.

d. Cooperación judicial y policial

En materia de cooperación judicial y policial, el Plan de Acción UE/Marruecos considera prioritario trabajar a un doble nivel: en primer lugar, mediante la creación de un marco normativo que garantice la cooperación jurídica entre los Estados, y en segundo término, a través del reforzamiento de la cooperación y el buen entendimiento entre las autoridades judiciales y de policía marroquíes con las europeas.

Con respecto a la adopción de un marco normativo común se hace hincapié para que Marruecos firme, ratifique y ponga en marcha las principales convenciones internacionales en la materia, en aras a dar soluciones concretas para prevenir y solucionar conflictos que se generen en el ámbito del Derecho de familia. En este sentido hay que valorar muy positivamente que Marruecos se ha incorporado a la Conferencia de La Haya, el 6 de septiembre de 1993, y que, hasta la fecha, es parte en el Convenio de La Haya, de 1 de marzo de 1954, sobre procedimiento civil, ha firmado el Convenio de La Haya, de 25 de octubre de 1980, tendente a facilitar el acceso internacional a la justicia y, muy significativamente, ha sido el primer Estado en firmar el Convenio de La Haya, de 19 de octubre de 1996, sobre competencia, ley aplicable, reconocimiento, ejecución y cooperación respecto a la responsabilidad parental y medidas de protección de los niños. No obstante, con respecto a una cuestión que reviste especial importancia como es el secuestro internacional de menores, resta su adhesión al Convenio de La Haya, de 25 de octubre de 1980, sobre los aspectos civiles en la sustracción internacional de menores⁶³.

En el marco de las relaciones bilaterales, que tal como ya hemos insistido resultan a menudo las más eficaces en estas cuestiones, hemos de destacar el Convenio entre España y Marruecos, de 30 de mayo de 1997, sobre asistencia judicial,

⁶² Apdos. 28-30 de la Declaración Común de la VIII Reunión Hispano-Marroquí (Rabat, 5-6 de marzo de 2007).

⁶³ BOE num. 202, de 24 de agosto; corr. de errores BOE núm. 155, de 30 de junio de 1989, y BOE núm. 21, de 24 de enero de 1996.

reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia de derecho de custodia y derecho de visita y devolución de menores⁶⁴. Además este Convenio forma parte de la iniciativa realizada por ambos gobiernos en aras a desarrollar una mayor cooperación en el ámbito judicial y que ha dado lugar a la firma, en esa misma fecha, de acuerdos sobre la extradición, el traslado de personas condenadas, la cooperación judicial civil, mercantil y administrativa y la asistencia judicial penal⁶⁵. Para finalizar esta breve alusión a la creación de un marco normativo común, es preciso aludir a las reformas que el Reino de Marruecos ha realizado en su Código de estatuto personal (mudawana), tímidamente en septiembre de 1993, y de manera más comprometida para alcanzar un consenso con los valores occidentales en febrero de 2004, en tanto que instrumento básico para una cooperación judicial más fluida en el ámbito del Derecho de familia⁶⁶.

Para finalizar, el Plan de Acción UE/Marruecos considera básico el desarrollo de acciones que conlleven una mayor cooperación entre las autoridades judiciales y de policía. En este sentido se prevén medidas tales como la participación de Marruecos en el proyecto EUROMED de formación judicial (magistrados, abogados y administrativos) y policial, la firma de un acuerdo con EUROPOL y EUROJUST o el intercambio de información técnica, operacional y estratégica entre la UE y las autoridades marroquíes competentes en el campo del crimen organizado. En tales ámbitos también se están desarrollando actividades a nivel bilateral principalmente a través del establecimiento de magistrados de enlace, a partir de principios de 2005⁶⁷, y el proyecto “ADL” para la modernización de la administración judicial en

⁶⁴ BOE num. 150, de 24 de junio de 1997. Vid. inter alia, J. A. PÉREZ BEVIÁ, “El Convenio entre España y Marruecos de 30 de mayo de 1997 sobre asistencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia de derecho de custodia y derecho de visita y devolución de menores”, en A.L. Calvo Caravaca y J.L. Iriarte Ángel, Estatuto personal y Multiculturalidad de la familia, Colex, 2000 pp. 139-162.

⁶⁵ Convenio sobre asistencia a personas detenidas y traslado de personas condenadas (BOE núm. 145, de 18 de junio); Convenio sobre asistencia judicial en materia penal (BOE núm 150, de 24 de junio); Convenio sobre cooperación judicial en materia civil, mercantil y administrativa (BOE nº 151, de 25 de junio); y Convenio de extradición (BOE nº 151, de 25 de junio). Todos estos Convenios han de circunscribirse en el marco del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre el Reino de Marruecos y el Reino de España, hecho en Rabat el 4 de julio de 1991 y que entró en vigor el 28 de enero de 1993 (BOE núm. 49, de 26 de febrero de 1993).

⁶⁶ Respectivamente Dahir n. 1-93-347, 10 septiembre 1993 y Dahir n.1-04-22, de 3 de febrero de 2004

⁶⁷ Con respecto a las actividades que tendrá que llevar a cabo el Magistrado de Enlace con Marruecos, el Ministerio de Justicia destaca “las relacionadas con cualquier actividad que contribuya a impulsar y acelerar, sobre todo a través de contactos directos con los servicios competentes y con las autoridades judiciales del Estado de acogida, todo tipo de cooperación judicial en materia penal y, en su caso, civil. También intervendrá en cualquier actividad destinada a intercambiar información y datos estadísticos a fin de impulsar el conocimiento mutuo de los

Marruecos y la aproximación de ambos sistemas judiciales cuyo máximo exponente ha sido la creación de la Red Marroquí de Cooperación Jurídica Internacional⁶⁸. En el campo de la cooperación policial entre España y Marruecos, hasta la fecha, ésta se centra fundamentalmente en la lucha contra las redes de inmigración irregular y cuyo elemento más destacable ha sido la decisión de establecer patrulleras conjuntas formadas por la Guardia Civil española y la Gendarmería Real marroquí.

5. Conclusiones

A partir del año 2002, los Asuntos de Justicia e Interior aparecen como una prioridad en las relaciones euro-mediterráneas. Este interés coincide en el tiempo con el fortalecimiento de la acción exterior de la UE, que junto con el establecimiento de una Política Europea de Seguridad y Defensa, ha impulsado el desarrollo de una estrategia sobre la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia. Esta nueva dimensión iniciada en el marco del Proceso de Barcelona, ha recibido un impulso a través de la PEV al fijarse una mayor profundización entre los objetivos, una implementación diferenciada según las circunstancias de cada país y un proceso condicionado a las políticas europeas⁶⁹.

En la actualidad, la cooperación en los AJI se mueve en dos planos diferentes. Por un lado, el nuevo marco que ofrece la PEV, que en las relaciones euro-mediterráneas se presenta como heredera y complementaria del “proceso de Barcelona”. En este contexto y mediante las estrategias fijadas en los distintos documentos marcos se han establecido las bases, un cuadro conceptual común y se han definido los principales retos a tratar. Por otra parte, asistimos a la consolidación de una importante cooperación bilateral entre Estados de ambos lados del Mediterráneo. En concreto, en las actuales relaciones hispano-marroquíes, los AJI constituyen uno de los ámbitos prioritarios generándose una importante red de cooperación judicial y policial entre ambos países, siempre en el marco de la Asociación euro-mediterránea.

distintos sistemas y bancos de datos jurídicos de los Estados interesados y las relaciones entre los profesionales de la judicatura de ambos Estados” (Reunión de los Ministros de Justicia de España y Marruecos celebrada en Lukor, 3 de junio de 2006).

⁶⁸ El mencionado acuerdo fue suscrito el 7 de julio de 2005, con una duración de tres años y medio (1 de septiembre de 2005 a 31 de diciembre de 2008) y un presupuesto de 3.318.461 Euros. Vid. Resolución de 14 da marzo de 2006, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Justicia y la Consejería de Justicia y la Administración Pública de la Junta de Andalucía, para la participación conjunta en el proyecto de fortalecimiento y modernización de la Administración de Justicia de Marruecos, BOE num. 85, de 10 de abril de 2006.

⁶⁹ D. LIÑÁN NOGUERAS, “La Política exterior de la UE y el Mediterráneo”, cit. p. 234.

La metodología prevista por la PEV parece la adecuada, al promover el desarrollo de marcos más reducidos, de carácter incluso subregional, para tratar cuestiones como es el caso de los AJI donde existe una clara dificultad para obtener resultados en foros multilaterales, como los existentes en la Asociación euro-mediterránea iniciada en Barcelona en 1995.

A modo de balance sobre el desarrollo futuro de estas cuestiones, podemos afirmar que a corto-medio plazo resulta aventurado corroborar el establecimiento de un espacio Euromediterráneo de libertad, seguridad y justicia. En efecto, hasta el momento presente sólo podemos confirmar, la intensificación de la dimensión exterior del espacio europeo que conlleva una implicación directa para los socios vecinos en determinadas materias con el objetivo de hacer frente de manera más efectiva a retos comunes: el terrorismo, la criminalidad organizada, la inmigración o la agresión al medio ambiente. Pese a tal afirmación, no se puede obviar que en la actualidad existe una estrategia definida en el marco de la actual PEV, el basamento adecuado gracias a una importante red de relaciones bilaterales, así como la voluntad política para que en los AJI se intensifiquen los mecanismos de cooperación, el intercambio y asistencia entre autoridades y, en definitiva, la creación de lazos que promuevan la confianza y la buena voluntad entre los países Mediterráneos.



Potencialidades y Perspectivas para Marruecos en el marco de la Política Europea de Vecindad de la U.E.

1. La Política Europea de Vecindad ¿Qué novedades?

La PEV nace en 2004 como consecuencia indirecta de la gran ampliación de la UE. La UE ampliada pasa a tener entonces 25 Estados Miembros, asumiendo 10 nuevos socios, 8 de ellos pertenecientes a la Europa Central y Oriental cuyo normal devenir europeo fue truncado por los resultados de la Segunda Guerra Mundial y los efectos geopolíticos posteriores. Se planteó entonces la cuestión de los Estados europeos que no habían sido afectados por la Ampliación. En aquel momento Bulgaria y Rumania ya tenían reconocido el estatuto de Estado candidato y estaban ultimando sus procesos de negociación mientras desde el Consejo Europeo de Tesalónica de junio de 2003 los Estados de los Balcanes, asumidos en el marco de la “Política de Estabilidad y Asociación” tenían por su parte, como “potenciales candidatos”, reconocido en el futuro el llamado “horizonte europeo”.

Es por ello que la PEV en su inicio señalaba como gran objetivo “evitar la creación de nuevas líneas de división en el continente europeo”. La PEV por tanto incluyó desde el inicio a los tres vecinos inmediatos de la UE ampliada sin “horizonte europeo” reconocido: Ucrania, Moldavia y Bielorrusia. También desde el principio la Unión reconoció el nivel y la importancia de sus relaciones con los socios Euromediterráneos, desarrolladas desde 1995 en las vías multilateral y bilateral del Proceso de Barcelona. Los 10 socios del Mediterráneo Sur (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, ANP, Siria) fueron así integrados a esta Política de Vecindad. Finalmente se acordó que asimismo se integraban en este nuevo esquema las tres repúblicas del Caúcaso: Georgia, Armenia y Azerbaiyán.

El resultado de este proceso fue la creación de la segunda política externa más ambiciosa de la Unión, tras la política de adhesión, englobando a 16 países vecinos de la Unión ampliada. Riqueza pero también diversidad geográfica en un ámbito de Vecindad que se declaraba único y regido por los principios de igualdad de ofertas (no discriminación), coapropiación (coownership) de las políticas, diferenciación (cada vecino decide el nivel de relaciones al que se compromete) y exclusión de lógicas de ampliación.

La PEV suponía un nuevo paquete de ofertas simplificado en palabras del entonces Presidente de la Comisión, Romano Prodi con su conocida expresión de “todo menos las instituciones”. El pivote de la PEV es la potenciación del proceso de reformas a todos los niveles en los Estados vecinos de la Unión con el objetivo de crear un espacio compartido de seguridad mutua (concepto de seguridad amplio que incluye Democracia, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos),

bienestar económico compartido y mayor conocimiento entre pueblos y sociedades civiles a través de la aplicación gradual de los principios incluidos en las cuatro libertades comunitarias.

La coincidencia geográfica casi idéntica (salvo Turquía) en lo que a la vertiente Sur de la PEV se refiere entre los miembros de la PEV (ahora vecinos) y los miembros del Proceso de Barcelona (desde 1995 socios de la UE) generó en un principio un malentendido sobre la conexión entre ambos procesos. Algunos pensaban que la PEV diluía el Proceso de Barcelona y que su vocación a medio plazo era sustituirlo. Afortunadamente ese falso debate se ha solventado con el tiempo y ahora nadie pone en cuestión que la PEV no sustituye en modo alguno al Proceso de Barcelona, sino que refuerza la vía bilateral de éste. El ejemplo de que los Planes de Acción bilaterales de la Vecindad (en la actualidad 12 de los 16 vecinos los tienen) se basen en los Acuerdos de Asociación (para los vecinos Sur) y Cooperación (para los vecinos Este) y que por tanto no necesiten ratificación parlamentaria de las partes involucradas ni creen nuevas estructuras institucionales, es un elemento que coadyuva en la idea de complementariedad entre ambos procesos.

Como decíamos la PEV introduce desde el principio una riqueza geográfica que algunos ven como tal y otros como contradicción. Se incluyen dos ámbitos geográficos diferentes (Este y Sur) pero que en realidad deben confrontarse a retos muy semejantes tanto internos como en su relación con la Unión Europea. Las tendencias a ver la PEV como un modelo de suma cero ya político ya en términos financieros es un error que no obstante necesita de la continua voluntad tanto de los EEMMs como de los Estados vecinos para conjurarse.

2. La Política Europea de Vecindad Reforzada

En dos años, la PEV fue capaz de avanzar de manera sorprendentemente rápida. Desde la Comunicación de la Comisión de 2004 y las decisiones sobre PEV de los Consejos Europeos de ese año que supusieron el “pistoletazo de salida” para esta política se han logrado articular iniciativas PEV y poner en vigor 12 de los 16 Planes de Acción posibles. La primera ronda de Planes de Acción incluyó a Ucrania y Moldavia por parte de la vertiente Este de la Vecindad y a Marruecos, ANP, Israel, Túnez y Jordania por parte de la vecindad mediterránea. En 2006 se concluyeron los de Egipto, Líbano, Armenia, Georgia y Azerbaiyán.

No obstante y pese a esta rapidez, la PEV no era vista sin dudas por parte de los vecinos. Dudas derivadas en algunos casos de la inconcreción de las ofertas y en otros casos de la falta de viabilidad sobre el propio esquema PEV a medio y largo plazo así como de su conexión con procesos como el Euromediterráneo o el de ampliación. Consciente de estas faltas y del insuficiente atractivo aún de

la Política de Vecindad la Comisión y los Estados Miembros de la UE llegaron a la conclusión de que a pesar de su juventud, la PEV necesitaba de un refuerzo que la hiciera más comprensible, creíble y sobre todo atractiva. Surge así el concepto de Política Europea de Vecindad reforzada, concepto importante pues, como se verá más adelante, en él se inserta el concepto de “Estatuto Avanzado” de relaciones de la UE con Marruecos.

Dicho refuerzo de la PEV se realiza básicamente en dos de sus flancos más necesitados: el financiero y el de contenidos y ofertas.

- El refuerzo financiero de la PEV resulta notable. Por el lado de la asistencia financiera reembolsable el Consejo decide a finales de 2007 los nuevos mandatos externos del Banco Europeo de Inversiones. En esta revisión los fondos a disposición del BEI para conceder préstamos a favor de los países cubiertos por la PEV aumentan de manera sobresaliente. El mandato a favor de los vecinos Mediterráneos aumenta de 5.500 millones de euros a los 8.700 millones de euros para el periodo cubierto por las nuevas Perspectivas Financieras (2007-2013) y el mandato para los vecinos del Este aumenta hasta los 3.700 millones de euros para el mismo periodo. Al mismo tiempo el Consejo de Finanzas aprueba en noviembre de 2007 la renovación de la Facilidad Euromediterránea del BEI (FEMIP) ampliando sus fondos y sobre todo sus ámbitos de actuación que desde ahora incluyen con más intensidad la financiación a favor de las pequeñas y medianas empresas, sector en el que las necesidades y carencias siguen siendo notables, sector que tan esencial resulta para crear un tejido social sólido en los vecinos del sur y que tan relevante papel juega en el ámbito de la creación de empleo y redistribución de riqueza. También paralelamente se empieza a reflexionar sobre nuevos modelos de financiación. Ejemplo de ello es el proyecto hispano-italiano de Agencia Mediterránea de Promoción empresarial que busca coadyuvar en facilitar el acceso de las pymes a la financiación así como encarar de forma coherente la dinámica de microcréditos.

Desde el punto de vista de la asistencia financiera no reembolsable el esfuerzo de la PEV renovada es también importante. La PEV pasa a tener un presupuesto de 13.000 millones de euros, de ellos la gran parte: 11.200 incluidos en el nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) que engloba los antiguos programas MEDA para el Mediterráneo y TACIS para Europa Oriental. La dotación para 2007-2013 supone un 30% más en comparación a las dotaciones 1999-2006. El Consejo asumió que la distribución de estos fondos debía considerar también las dotaciones pasadas y por ello asumió una clave de reparto que supone aproximadamente 2/3 a favor de la vecindad mediterránea y 1/3 en favor de la versión Este de la Vecindad. Dichos fondos se distribuyen en tres tipos de programas: los bilaterales (que suponen el 78% del total), los regionales y multiregionales (que suponen aproximadamente el 18% del total y entre los que destacan los programas de becas (200 mill. euros), la Facilidad de Gobernanza (250 mill. euros sólo para los vecinos más destacados en

avances democráticos y de buen gobierno) y la Facilidad de Inversiones Vecindad (700 mill. euros + una cifra semejante aportada por los Estados miembros a través de un futuro Fondo Fiduciario) y los programas de cooperación transfronteriza (novedad, pues se traslada al IVEP el antiguo marco Interreg en lo que respecta a la cooperación de regiones y entes locales UE con entes semejantes de los países terceros vecinos, los fondos dedicados a este objetivo suponen el 5% del total de fondos del IEVA).

- El segundo refuerzo de la PEV se concentra en el terreno de los contenidos y las ofertas. El debate fue iniciado por la Comunicación de la Comisión de 4 de diciembre de 2006 sobre PEV reforzada. El análisis partía del reconocimiento de las insuficiencias en especial en relación a tres capítulos: económico comercial, movilidad y el de la persistencia de conflictos interregionales que impiden el aprovechamiento pleno de sinergias generadas. Dicha comunicación identificaba siete campos de actuación renovados:

a. Económico-comercial: vehicular de forma más práctica la oferta general contenida en la PEV de participación de los vecinos en el mercado interior de la UE ofreciendo mayor asistencia técnica para identificar sectores concretos y alinear legislaciones. Se presenta asimismo la posibilidad de avanzar más en el ámbito comercial introduciendo el concepto de “acuerdos económicos reforzados”.

b. Movilidad: facilitación de visados para fomentar la movilidad en relación a ciertas categorías de ciudadanos. Refuerzo de la cooperación en la lucha contra la emigración ilegal y asistencia para la conclusión de acuerdo de repatriación bilateral que incluya la repatriación de nacionales de terceros Estados.

c. Fomento de los intercambios entre sociedades civiles: ambicioso sistema de becas, fomento de la cooperación descentralizada, mayores conexiones entre organizaciones empresariales y sindicatos.

d. Creación de una dimensión temática para la Política de Vecindad.

e. Reforzar la cooperación política: mayor cooperación entre parlamentos nacionales, mayor papel en la solución de los conflictos regionales congelados que inciden en el ámbito geográfico cubierto por la PEV, alineamiento de los vecinos a las declaraciones y posiciones comunes de la PESC.

f. Aumentar la cooperación subregional: refuerzo de Euromed, creación de la Sinergia para el Mar Negro, introducción del concepto de “vecinos de los vecinos” (vgr Azerbaiyán, eventualmente África).

g. Reforzar la cooperación financiera con especial atención a los elementos ya analizados en el capítulo anterior.

2007 ha sido un año muy importante para la PEV. El Consejo Europeo de junio endosó las Conclusiones del CAGRE y el Informe de Progreso Vecindad de la Pcia alemana (los textos finales corrigieron el claro desequilibrio hacia el Este de las versiones iniciales), señalando que han de servir de base para continuar los debates sobre

la PEV reforzada en futuras Presidencias junto a las Comunicaciones y non papers de la Comisión [Comunicación base PEV reforzada de 4 de diciembre de 2006; Comunicación participación en agencias y programas UE de 4 de diciembre de 2006 (se trata de un asunto de gran importancia pues permitirá a los vecinos no sólo ir asimilando el acervo comunitario en materias relevantes sino también colaborar de manera práctica con EEMMs y favorecerse de los avances desarrollados por éstos en términos operativos, técnicos y científicos); Comunicación Sinergia Mar Negro de 11 de abril de 2007; Comunicación de 17 de junio de 2007 sobre ampliación del enfoque global Migración a vecinos Sur y Sudeste; Non paper sobre dimensión temática PEV; Non paper sobre dimensión económica-comercial; Non paper sobre dimensión humana; Non paper sobre Facilidad de Gobernanza y Facilidad Inversiones Vecindad].

El debate está bastante avanzado y ya hay medidas que se están adoptando como: Facilidad Gobernanza; conclusión de Protocolos en los Acuerdos de Asociación que permitan la participación de los vecinos en los programas comunitarios; facilitación de visados para ciertas categorías de solicitantes; Comunicación de 16 de mayo de 2007 sobre migración circular y “acuerdos de movilidad” con terceros Estados (el CAGRE de junio dio mandato para que antes del final de este año se presenten propuestas de negociación de acuerdos piloto a los que aspiran varios vecinos). Estas nuevas ofertas serán presentadas a los 16 Estados vecinos en la Reunión Ministerial de Alto Nivel Vecindad que se celebrará en Bruselas el 3 de septiembre de 2007.

3. Marruecos y la Política Europea de Vecindad

En estas líneas se analizará en qué medida este marco de la Política Europea de Vecindad puede resultar de interés para Marruecos y como este nuevo ámbito puede atraer la atención marroquí y servir de marco en el que fortalecer sus relaciones con la Unión Europea.

Una primera y rápida respuesta a esta cuestión es evidentemente positiva. Marruecos es sin duda uno de los socios Mediterráneos de la Unión que más y mejor puede beneficiarse de la PEV tanto en términos políticos como técnicos y financieros. Por su nivel de relaciones con la Unión, el Reino alauita se convierte, sin duda, en uno de los socios más avanzados en el marco del desarrollo y profundización de relaciones con Europa. Marruecos está en una situación envidiable para poder aprovechar de inmediato y a corto plazo la gran mayoría del nuevo paquete de ofertas que representa la Política Europea de Vecindad reforzada.

En primer lugar, se analizará de manera muy somera el punto de partida en que se encuentra Marruecos en sus relaciones con la UE.

En el marco del Partenariado Euromediterráneo, Marruecos ha demostrado ser un socio activo y comprometido. En la vía multilateral del Proceso de Barcelona Marruecos, desde hace años, hace valer cada vez más su perfil abierto y constructivo generador de consensos. Basta destacar algunos ejemplos que demuestran, no en la teoría sino en la práctica, este tan positivo juicio de valor. Desde el punto de vista institucional, Marruecos ha sido líder en el ámbito de los socios Euromediterráneos en involucrarse en la buena marcha del partenariado no dudando por ejemplo, en organizar en su territorio reuniones Euromed de alto nivel (conferencias ministeriales como la Conferencia de Comercio en Marrakech, la reunión inaugural de la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea y en 2008 albergará muy probablemente eventos como la primera Conferencia Ministerial Euromed de Turismo o la nueva edición del Parlamento juvenil Euromed). En el apartado político y de seguridad del Partenariado, Marruecos facilitó la adopción del Código de Conducta Antiterrorista Euromed aprobado en la Cumbre de Jefes de Estado y/o de Gobierno EUROMED celebrada en noviembre de 2005 en Barcelona. En el ámbito comercial, Marruecos está también en el grupo de cabeza de los socios Euromed: participa en el nuevo proceso de liberalización comercial de productos agrícolas, agrícolas transformados y pesqueros, lo hará en relación al proceso de liberalización de servicios y derecho de establecimiento, asumió el protocolo panEuromediterráneo de reglas de origen y al mismo tiempo se incluye en el proceso de integración comercial subregional del Acuerdo de Agadir. En el terreno socio cultural, Marruecos es también uno de los socios Euromediterráneos más activos en los programas EUROMED como el programa de becas, Tempus, Euromed Heritage o Euromed Youth. Finalmente en el ámbito de asuntos de Justicia e Interior, Marruecos fue junto a España y Francia el motor que permitió añadir el cuarto capítulo al Proceso de Barcelona referido a estas materias y que fue aprobado en la Cumbre del 10º Aniversario del Partenariado Euromed celebrada en la ciudad condal en 2005. También en estrecha colaboración con España y Francia, se celebró la Conferencia de Migración y Desarrollo de Rabat en 2006 que ha dado lugar al Proceso que lleva el nombre de la capital marroquí.

Si se analiza la vía bilateral del Proceso, de Barcelona el panorama de las relaciones UE-Marruecos es también positivo. El Acuerdo de Asociación de 1996, que entró en vigor en 2000, se ha ido enriqueciendo de nuevos acuerdos que como el de Pesca o el de Cooperación Científica y Técnica aumentan el nivel de compromiso de Marruecos en la perspectiva de sus relaciones con al UE. Sería imposible narrar, ni siquiera brevemente, los enormes avances logrados en la vía bilateral de las relaciones UE-Marruecos en estos siete años, pero no querría dejar de nombrar dos especialmente visibles y de notable relevancia cualitativa: la participación de Marruecos en la Misión PESD UE ALTHEA en Bosnia y Herzegovina, o la firma de acuerdos a los que la Unión Europea otorga tanta importancia como el de Open Skies sobre tráfico aéreo o el de participación en GALILEO. La estructura institucional creada (Diálogo Político Reforzado, Consejo/Comité de Asociación y diez Subcomités técnicos conjuntos- el último sobre derechos humanos) ha articulado la cooperación y generado una

multiplicidad de acuerdos. El próximo Consejo de Asociación que se celebrará el 23 de julio 2008 en Bruselas se presenta bajo los mejores auspicios.

España como país vecino y amigo de Marruecos se felicita de este buen momento por el que pasan las relaciones UE-Marruecos, momento especial y a nuestro juicio irreversible, que podríamos definir como de máximo histórico.

En el marco de la Política Europea de Vecindad, como ya dijimos, Marruecos fue de los primeros países en suscribir su Plan de Acción. El Plan de Acción renueva y acelera los compromisos asumidos conjuntamente en el Acuerdo de Asociación de 1996, identificando al mismo tiempo nuevos campos de cooperación y colaboración. En el preámbulo del Plan de Acción se hace mención al concepto de “Estatuto Avanzado” que abordará en el siguiente y último apartado.

En el terreno de la asistencia financiera prestada por la Unión Europea, Marruecos fue el primer receptor de fondos MEDA ordinarios (1995-2006) tanto en compromisos (1,33 millones euros) como en desembolsos (507,7 millones euros) aumentando de forma espectacular su nivel de absorción a partir de 2003, lo que demuestra no sólo una voluntad sino también la mejora de la gestión de la administración marroquí. En el futuro de las Perspectivas Financieras 2007-2013, Marruecos seguirá siendo el máximo receptor de fondos IEVA Vecindad (sobre bilateral de 654 millones euros para 2007-2010 al que hay que añadir los fondos provenientes de la participación de Marruecos en los programas multilaterales, regionales y de cooperación transfronteriza). Sin duda, Marruecos se beneficiará especialmente de los sobres multilaterales no distribuidos bilateralmente: el esquema de becas Erasmus Mundus Euromed/Vecindad, la Facilidad de Gobernanza (en 2007 Marruecos y Ucrania han sido los únicos vecinos que han recibido fondos de este capítulo) y la nueva Facilidad de Inversiones Vecindad.

En este contexto, un especial interés reviste para España el desarrollo de los dos Programas de Cooperación Transfronteriza España-Marruecos incluidos en el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación que tienen una dotación conjunta de aproximadamente 200 millones de euros (convirtiéndoles en unos de los mejores dotados dentro de los 15 programas de CTF que engloba el IEVA para la vecindades Este y Sur). Estamos convencidos del enorme valor añadido que puede suponer para el desarrollo de la lógica vecindad estos programas, que a su vez, reforzarán la actividades de cooperación descentralizada desarrolladas por las regiones españolas fronterizas con Marruecos, de las que el ejemplo andaluz es su más claro exponente.

En asistencia financiera reembolsable, Marruecos es y seguirá siendo uno de los mayores receptores del BEI-FEMIP (2.000 millones de euros desde 1992), lo que sin duda seguirá significando un impulso a los muy ambiciosos programas de

desarrollo de infraestructuras de transportes (terrestre, marítimo y aéreo), energía y medioambientales que encarará Marruecos en los próximos años en los programas nacionales de modernización y desarrollo.

La conclusión de este somero análisis desarrollado es sencilla: Marruecos mantiene un denso marco de relaciones con la Unión Europea, marco que por el momento ha sido bien aprovechado. Sin embargo, ambas partes son ambiciosas para seguir mejorando el nivel de cooperación ya que el interés estratégico existe en ambas partes. Queda por tanto margen de maniobra aún que para vehicularlo surge una nueva idea-fuerza: el “Estatuto Avanzado” de relaciones UE-Marruecos desarrollable en la lógica de la Política Europea de Vecindad reforzada.

4. El Futuro de Relaciones UE-Marruecos: El Estatuto Avanzado

La idea de “Estatuto Avanzado” se incluye en varios documentos a partir de los primeros años del nuevo siglo. Junto a Ucrania e Israel, Marruecos es el socio-vecino al que la UE ha reconocido de forma expresa una especialidad de relaciones, hecho que no obstante no significa que en el futuro la UE reconozca estatus parecidos a otros socios que lo merezcan. El concepto aparece en discursos marroquíes con motivo de los diferentes Consejos de Asociación y como vimos, en el preámbulo del Plan de Acción de 2005. La idea de Estatuto Avanzado parte de Marruecos y en diversos discursos del Jefe de Estado se hace referencia a esta idea en el marco de la prioridad estratégica que las relaciones con la UE tienen en la política exterior del Reino alauita. Por parte de la Unión Europea, las reflexiones en este sentido adolecían de cierta pereza intelectual. Fue a finales de 2005 cuando España, Francia y Portugal decidieron conjuntamente activar los cauces para que esta idea de Estatuto avanzado, que hasta entonces era un simple concepto, pasara a una fase operativa.

Liderado por España, se inició por tanto un trabajo de reflexión triangular que desembocó en un primer non paper conjunto que señalaba un contenido inicial para dicho Estatuto Avanzado. El proyecto, al que fue asociada la Comisión Europea, fue presentado a las autoridades marroquíes, que se mostraron plenamente interesadas en su desarrollo. Finalmente, en febrero de 2007 el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación español organizó en colaboración con el Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed), con sede en Barcelona, el primer seminario de alto nivel sobre el Estatuto Avanzado en el que participaron, entre otras personalidades, varios Ministros del gobierno marroquí, el Ministro de AAEE y Cooperación español, la Comisaria Europea de Relaciones Exteriores y PEV así como los Secretarios de Estado para asuntos de la Unión Europea de España, Francia, Portugal y Alemania (entonces Presidencia en ejercicio del Consejo de la UE). El encuentro de alto nivel ha servido para poner de forma oficial el concepto de Estatuto Avanzado sobre la mesa de la opinión pública Euromediterránea.

En el inminente sexto Consejo de Asociación UE-Marruecos que se celebra este mes de julio, se aprobará la creación de un Grupo de Trabajo sobre el Estatuto Avanzado que de composición abierta (Marruecos, Estados miembros que lo deseen, Comisión Europea, Secretario General/Alto Representante) y se analizarán e identificarán campos de actuación que llenen de contenido el concepto de Estatuto Avanzado, debiendo presentar conclusiones a dicho trabajo en la próxima reunión del Consejo de Asociación Unión Europea-Marruecos que se celebrará probablemente en la segunda mitad de 2008.

Resulta por tanto prematuro señalar aquí y ahora cual será el contenido final del Estatuto Avanzado. En cualquier caso hay que señalar:

En primer lugar, se trata de un ejercicio dinámico y abierto que debe ir aprovechando todas las sinergias disponibles y evidentemente las nuevas ofertas de la PEV reforzada, ofertas que hemos de señalar son iguales para todos los vecinos pero que son de tal entidad que sólo algunos (Marruecos entre ellos) están por el momento en disposición objetiva de encarar con garantías (habida cuenta de las complejidades técnicas que encierran las ofertas de la PEV reforzada, sobre todo aquellas más interesantes a medio y largo plazo como acceso a mercado interior y aplicación de las cuatro libertades comunitarias).

En segundo lugar, es un ejercicio cuyo marco es la Política Europea de Vecindad reforzada y que tiene por ello un afán comprensivo incluyendo todos los sectores posibles: político y de seguridad, integración en estructuras de políticas comunitarias, ámbitos comercial y económico, JAI y socio cultural.

En tercer lugar es un ejercicio no excluyente en relación a los demás vecinos. Uno de los principios fundamentales, sino el esencial, de la PEV es el de diferenciación, en el sentido de que sobre un marco de ofertas iguales, y por tanto discriminación cero, cada vecino decide según sus marcos de preparación y ambición particulares- el nivel de sus relaciones con la UE. Pues bien, el ejercicio del Estatuto Avanzado se presenta como un ejercicio abierto que puede servir de ejemplo para otros vecinos que como Marruecos adopten la decisión estratégica no exenta de sacrificios de avanzar lo máximo posible en sus relaciones con la Unión Europea.

Probablemente el Estatuto Avanzado podrá implicar en el futuro la adopción de un nuevo instrumento contractual de relaciones UE-Marruecos que sustituya entonces al Acuerdo de Asociación.



Le Maroc et la Politique Européenne de Voisinage

1. Introduction

Les relations avec l'Union européenne ne sont pas une option parmi d'autres, c'est une constante centrale de la politique étrangère du Maroc. L'Europe représente aujourd'hui une région ressource en termes économique, politique et technologique. La proximité géographique et les interactions historiques sont autant des déterminants que de contraintes qui consolident cette tendance. La stabilité et la durabilité sont les caractéristiques des relations maroco-européennes. Il est aisé de constater le volontarisme d'en fait preuve les décideurs marocains depuis l'institutionnalisation des relations avec la partie européenne à travers un ensemble d'accords et de protocoles : du premier accord de coopération, signé en 1969 à l'adoption du plan d'action de la politique européenne de voisinage en 2005, en passant par la conclusion de l'Accord d'Association en 1996.

Tout au long de ce processus, la diplomatie marocaine a adopté une démarche cohérente et claire. Une démarche qui s'inspire conceptuellement de l'héritage diplomatique marocain avec comme vocabulaires invariables : histoire commune et proximité géographique. Sur le plan géopolitique, la démarche met en avant le fait que la politique européenne du Maroc n'est pas née d'un accident de l'histoire sur fond d'opportunisme géopolitique. Elle considère au contraire que cette politique est la traduction d'une visibilité soutenue des orientations stratégiques du Maroc. Enfin, la démarche consiste à maintenir une présence continue dans l'espace diplomatique euroméditerranéen à travers la proposition d'initiatives nouvelles, l'organisation de manifestations et conférences, et le respect des engagements pris dans le cadre des accords euroméditerranées. L'objectif étant de doter le Maroc d'un statut avancé qui lui ouvrirait certains espaces d'intérêts réservés strictement aux pays membre de l'Union européenne.

Pour rendre compte de la politique européenne du Maroc et de sa position vis-à-vis de la politique européenne de voisinage, nous proposons les trois points suivants :

- a. L'ancrage à l'Union européenne, un projet constant de la politique étrangère du Maroc.
- b. Des accords de coopérations à l'accord d'Association⁷⁰.
- c. La politique européenne de voisinage (PEV), un tremplin vers le statut avancé.

⁷⁰ Voir le site de la délégation de la Commission européenne à Rabat <http://www.delmar.ec.europa.eu>

2. L'ancrage à l'Union européenne, un projet constant de la politique étrangère du Maroc

Ce rôle révèle la volonté du décideur marocain d'être plus présent et très actif dans ses relations avec l'Union Européenne, dans l'attente d'un éventuel ancrage. Ce rapprochement de l'Europe demeure une constante dans la politique extérieure du Maroc, et ce, bien avant l'avènement du protectorat en 1912. Aujourd'hui plus qu'hier, la thématique Europe occupe une place considérable dans le discours diplomatique marocain. Elle affiche des fréquences constamment à la hausse pendant les années quatre-vingt, en particulier depuis l'élargissement de la C.E.E. à l'Espagne et au Portugal en 1986. Néanmoins dès le début des années quatre-vingt-dix le décideur marocain adopte inopinément un discours quantitativement faible mais très pointu dans la justification du projet européen du Maroc. Quelle est la portée du projet européen du Maroc ? Quel argumentaire sous-tend-il ? Quels sont les moyens dont disposent les responsables marocains pour la mise en œuvre de cet ambitieux projet ? A dire vrai, s'agit-il véritablement d'un projet mûrement réfléchi avec des objectifs à atteindre à court, à moyen et à long terme ou d'un simple dessein chimérique destiné à ensevelir les échecs de la politique maghrébine du Maroc ?

Certains auteurs marocains y voient un projet politique symbole d'une continuité historique marquée par l'entente traditionnelle euro-marocaine⁷¹. Par contre, des observateurs européens considèrent le projet marocain d'ancrage à l'Europe, et particulièrement la candidature du royaume chérifien à une adhésion à l'Union Européenne, comme une simple manœuvre rhétorique destinée à obtenir le statut d'interlocuteur privilégié au Maghreb⁷². Les deux conceptions sont à notre sens, justifiables et par-dessus tout complémentaires. Car il faut le dire, la politique européenne du Maroc est l'une des rares sinon la seule parmi celles réalisées par le pouvoir où le discours et l'action diplomatique s'entremêlent sans discontinuité. Cela revient à dire que la candidature d'adhésion à l'Europe est un objectif à long terme qui se traduit à court terme en instrument politique de négociation.

En 1984, le roi Hassan II dépose, à l'occasion du sommet européen de Fontainebleau, une demande d'adhésion du Maroc à la C.E.E. Onze ans plus tard, le 20 juillet 1995, le Souverain réitère cette demande lors de la visite du chef de l'Etat français à Rabat.

⁷¹ C'est le cas de Berramdane (Abdelkhaleq), *Le Maroc et l'occident*, op. cit. On pense aussi aux travaux de El kadiiri Abdelkader, « La politique extérieure du Maroc entre le projet et la réalité », op. cit., « La demande d'adhésion du Maroc à la communauté européenne : mythe ou réalité » in *Le Maroc et L'Europe* (sous la dir. de) Nouaillat (Y.Henri), éd., Ouest édition, Nantes, 1995, pp. 85-91.

⁷² Cf. en particulier, Flory (Maurice), « Note sur la demande d'adhésion du Maroc à la CEE » in *Annuaire d'Afrique du Nord*, éd. CNRS, 1984. pp. 705-709

Le discours avancé par le Roi exprime une vision prospective: « J'ai vu loin et je ne me suis pas interdit de songer à l'avenir de tout le Maghreb»⁷³. Ceci se dévoile encore plus dans l'argumentaire essentiellement géographique et géopolitique du discours. L'explication géographique est maintes fois reprise dans les diverses expressions du discours et en devient au fil du temps une constante.

Le décideur cherche à tirer partie de la position du Maroc doté d'une double façade maritime, atlantique et méditerranéenne, commandant l'entrée du détroit de Gibraltar. Il prétend en conséquence jouer un rôle clé et contribuer à la paix dans la région euro-méditerranéenne. Par ailleurs, la non-appartenance effective du Royaume au continent européen est vite relayée par un discours exagéré sur sa position géographique « très privilégiée ». Là encore le décideur use de la rhétorique symbolique pour atteindre un objectif politique. Le projet de liaison fixe reliant le Maroc à l'Espagne illustre très bien cette pratique. Les responsables marocains savent que la réalisation d'un tel projet nécessite de l'endurance, mais cela ne les empêche pas de l'utiliser comme instrument politique pour démontrer la dimension européenne de leur pays.

Ce discours diffuse également des arguments géopolitiques fondés sur une vision prospective de l'Europe post-bipolaire : L'Europe élargie aura besoin d'un espace stratégique sur le flanc sud, surtout après les derniers événements qui viennent de se passer dans sa partie orientale. Les Européens du centre disent que leur espace stratégique est à l'Est, ceux du Sud qu'il est au Maghreb et d'abord au Maroc.

Il apparaît clairement que cette nouvelle perception manifeste à la fois une crainte de la nouvelle donne européenne et une volonté de faire du Maroc un acteur privilégié au Maghreb. En effet, l'ouverture vers l'Europe de l'Est et le développement des perceptions purement sécuritaires de l'U.E. faisant du Maghreb une source de menaces tangibles a suscité les craintes des autorités marocaines. Celles-ci craignaient en réalité d'être marginalisées par rapport aux pays de l'Est et refusaient toute révision à la baisse de l'aide européenne.

A défaut d'intégrer l'U.E., les autorités marocaines réclament au moins un traitement spécifique par rapport aux autres pays de la rive sud de la Méditerranée. A partir de là, le discours sur la demande d'adhésion du Maroc n'est plus qu'un instrument politique parmi d'autres utilisé comme moyen de pression à la veille de chaque négociation commerciale avec la communauté européenne. C'était vrai en 1986, lors de l'élargissement de la Communauté Européenne à l'Espagne et au Portugal ainsi que pendant les négociations euro-marocaines sur l'accord d'association et de libre échange de 1996. D'ailleurs, le fait de porter la demande de 1984 devant le Sommet

⁷³ Le Matin du Sahara, 9-01-1985.

politique de Fontainebleau, sous présidence française, et celle de 1995 au sommet franco-marocain de Rabat, révèle le caractère politique de la démarche marocaine. Il s'agit en fait de contourner l'article 237 du traité de Rome qui précise que « tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté... ». Or, le Maroc n'est pas européen. De plus, le même article exige que toute demande d'adhésion doit être adressée au Conseil, lequel après avoir pris l'avis de la Commission se prononce à l'unanimité.

Sur la base de ces arguments on peut affirmer que le projet européen du Maroc est une constante de sa politique étrangère. Il oscille entre un souhait d'intégration qui ne semble s'exaucer dans l'immédiat ou même dans le moyen terme et une volonté de mener à terme un partenariat progressif vers un statut avancé en s'appuyant sur des alliés incontestables : la France et l'Espagne.

3. Des accords de coopérations à l'accord d'Association ⁷⁴

En 1963, le Maroc a demandé l'ouverture de négociations pour conclure un accord commercial en 1969. Cette coopération a ensuite évolué pour aboutir à un nouvel Accord en 1976 contenant à la fois des dispositions commerciales et une participation financière sous forme de dons au développement socio-économique du Royaume.

Pour accompagner cet Accord, quatre protocoles financiers ont été signés durant la période 1976 à 1996 complétés par des prêts de la Banque Européenne d'Investissement. Durant la période qui a suivi les protocoles financiers, le programme MEDA I (1996-99) qui représente un triplement de l'aide au Maroc par rapport aux protocoles financiers, a permis d'appuyer la transition économique et l'équilibre socio-économique au Maroc. Le programme MEDA II, dont certains projets sont toujours en cours d'exécution, a permis d'augmenter considérablement le montant financier attribué au Maroc. Depuis le 1er janvier 2007, c'est l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP) qui prend la relève avec une enveloppe budgétaire prévue pour la période 2007-2010 de 654 millions d'euros, ce qui fait du Maroc le premier bénéficiaire des fonds européens dans la région.

Sur le plan régional, la Conférence de Barcelone a réuni en novembre 1995 les 15 pays de l'Union Européenne et les 12 pays partenaires méditerranéens, ce qui a abouti à la Déclaration de Barcelone, un programme ambitieux de dialogue, d'échange et de coopération afin de garantir la paix, la stabilité et la prospérité dans la région. Cet engagement politique sans précédent englobe les volets " Politique et

⁷⁴ Voir le site de la délégation de la Commission européenne à Rabat <http://www.delmar.ec.europa.eu>

Sécurité", "Économique et Financier" et " Social, culturel et humain ". Ce partenariat s'établit au niveau bilatéral par un accord d'association avec chaque partenaire méditerranéen et l'Union européenne⁷⁵.

Le Maroc, qui occupe une place stratégique dans le partenariat euro-méditerranéen, a signé cet Accord d'Association en février 1996. Après la ratification de l'Accord par tous les Parlements des états Membres de l'Union Européenne, l'Accord est entré en vigueur en mars 2000. Les principaux éléments de l'accord sont les suivants :

- un dialogue politique régulier ;
- l'établissement progressif d'une zone de libre-échange en conformité avec les dispositions de l'OMC;
- des dispositions relatives à la liberté d'établissement, la libéralisation des services, la libre circulation des capitaux et les règles de concurrence;
- le renforcement de la coopération économique sur la base la plus large possible dans tous les domaines intéressant les relations entre les deux parties;
- une coopération sociale complétée par une coopération culturelle;
- une coopération financière comportant des moyens financiers appropriés destinés à apporter au Maroc un soutien significatif pour ses efforts de réforme et d'ajustement au plan économique ainsi que de développement social liés à la création d'une zone de libre-échange. La coopération financière est mise en oeuvre à travers le Programme MEDA.

Sur le plan institutionnel, l'Accord prévoit un Conseil d'association au niveau ministériel et un Comité d'association au niveau des fonctionnaires. La troisième réunion du Comité d' Association s'est déroulée à Rabat le 15 février 2002 (un résumé des conclusions est disponible sous la rubrique « Bulletins d'information» (édition du mois de mars 2002). En outre, l'accord vise à faciliter la coopération entre le Parlement européen et le Comité économique et social, d'une part, et leurs homologues marocains, d'autre part.

4. La politique européenne de voisinage (PEV), un tremplin vers le statut avancé

Le lancement de la politique européenne de voisinage est perçu au Maroc comme l'occasion tant attendue pour approfondir les relations avec l'Union européenne dans la perspective d'un statut avancé du royaume. Rabat considère cette approche européenne envers son voisinage comme comportant trois propositions de nature à insuffler une dynamique nouvelle à ses relations avec l'UE. Il s'agit d'abord d'une

⁷⁵ Idem.

offre d'intégration importante sur les plans politique, économique, social et culturel, ensuite d'une approche différenciée sur une base bilatérale ou sous-régionale où chaque voisin de l'Union déterminera l'intensité et le rythme de sa relation avec l'Union et enfin d'un instrument de travail adapté à travers notamment l'élaboration d'une espèce de contrats-programmes nationaux ou plus précisément de plans d'action par pays partenaires où seront consignés les engagements respectifs des deux parties. En un nouvel instrument financier unique - l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat- doté de plus de 11 milliards d'euros, a été mis en place le 1er janvier 2007 pour la politique de voisinage, en remplacement des programmes MEDA et TACIS ainsi que d'autres programmes. Les partenaires européens ont veillé à ce que les pays du sud continuent à recevoir une part importante de ce financement avec près de 2/3 des dotations. Dans ce contexte, le Maroc ne peut qu'accueillir avec un grand intérêt cette initiative qui s'inscrit dans la logique que le Royaume a toujours défendue, celle d'un renforcement continu et d'un approfondissement soutenu de ses relations avec l'UE⁷⁶. L'actuel ministre marocain des Affaires étrangères avait récemment souligné que la politique de voisinage telle qu'elle est en train d'être élaborée par l'Union européenne constitue "une réponse franche et positive" à la demande de statut avancé formulée par le Maroc, a affirmé le ministre des Affaires étrangères et à la coopération⁷⁷.

L'engagement du Maroc dans la PEV est donc une continuité logique de sa politique d'ancrage avec l'Union européenne. Cet engagement se décline en une stratégie intégrée : profiter du principe de différenciation de la PEV pour se doter d'un plan action ambitieux susceptible de doter le Maroc d'un statut avancé.

L'approche proposée par la PEV consiste à définir, avec les pays partenaires, un ensemble de priorités. Celles-ci seront intégrées dans des plans d'action adoptés conjointement, couvrant un certain nombre de domaines-clés : dialogue politique et réforme, commerce et mesures préparant les partenaires à une participation progressive au marché intérieur, justice et affaires intérieures, énergie, transports, société de l'information, environnement, recherche et innovation, politique sociale et contacts entre communautés⁷⁸.

Les plans d'action sont différenciés, autrement dit adaptés, pour tenir compte de l'état actuel des relations avec chaque pays, de ses besoins et de ses capacités,

⁷⁶ Voir déclaration de Mr Taieb Fassi Fihri, ministre des Affaires étrangères et de la coopération, lors de la visite à Rabat de Mme Benita Ferrero-Waldner, Commissaire européenne chargée des relations extérieures et de la politique de voisinage, le 7 novembre 2007.

⁷⁷ Idem.

⁷⁸ Politique européenne de voisinage : document d'orientation" COM (2004) 373 final, 12.5.2004, p.3

et des intérêts communs aux deux parties. Ils sont présentés par la Commission et approuvés par les conseils de coopération ou d'association concernés. Les plans d'action définissent la marche à suivre pour une durée de trois à cinq années. La prochaine étape pourrait consister à proposer un nouveau partenariat privilégié sous la forme d'accords européens de voisinage destinés à remplacer la génération actuelle d'accords bilatéraux, une fois que les priorités des plans d'action auront été réalisées.

La concurrence sera donc rude entre l'ensemble de ces pays qui chercheront à séduire l'Union. Ce qui fera émerger l'un ou l'autre pays du lot, c'est son aptitude à respecter certaines conditions européennes. Les plus importantes concernent la bonne gouvernance et le contrôle effectif des frontières. Une prime récompensera les meilleurs élèves. Ces derniers se verront faciliter les procédures d'obtention de visas au profit notamment de leurs étudiants et leurs hommes d'affaires.

Cette approche répond pleinement aux attentes du Maroc et interagit avec les tactiques de négociation de sa diplomatie européenne:

- insister sur l'approche globale de la coopération dans le cadre de la PEV;
- aller plus vite et plus loin que les autres pays de la rive sud;
- faire du Maroc un champ d'expérimentation avancé de la PEV.

Cette tactique s'illustre pleinement dans la cadence accélérée de la mise en œuvre du plan d'action du Maroc adopté en 2005. Ce plan d'action fixe tout un ensemble de priorités pour les trois prochaines années. Il prévoit des objectifs élaborés conjointement, qui sont étayés par des actions concrètes, sur mesure et adaptées aux besoins et priorités spécifiques du Maroc. L'UE s'est félicité de la rapidité de la mise en œuvre du plan d'action au sein des sous-comités chargés de surveiller et de faire avancer les travaux et appelle à une action continue et s'inscrivant dans la durée.

Le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme et des libertés fondamentales constitue un des fondements des relations entre l'UE et le Maroc et un élément essentiel de l'accord d'association. Dans le cadre de la politique européenne de voisinage, les deux parties ont réaffirmé que des valeurs communes, notamment la démocratie, l'État de droit, la bonne gestion des affaires publiques et le respect des droits de l'homme guideraient leurs relations.

Depuis le lancement du plan d'action, le Maroc est le premier pays de la PEV en matière de décaissement des fonds européens. L'essentiel pour Rabat est de faire en sorte que le Maroc reste toujours le premier utilisateur des fonds européens. A cet égard, l'UE a accordé une enveloppe supplémentaire de 300 millions de DH (28 millions d'euros) au titre de la Facilité gouvernance, récemment créée pour les pays couverts par la Politique de bon voisinage (PEV). Cette somme devrait servir

à soutenir certains secteurs sociaux et prioritaires comme l'éducation et la justice. Rappelons que le Royaume bénéficie déjà d'un budget de 654 millions d'euros (7,4 milliards de DH) pour la période 2007-2013. Par ailleurs, plusieurs chantiers sont en cours ou en projets dans le cadre de coopération entre les deux parties.

La partie marocaine a également évoqué, lors de Conférence ministérielle sur la Politique européenne de voisinage renforcée qui a eu lieu à Bruxelles, le 3 septembre 2007⁷⁹, l'idée d'un cofinancement, avec la BEI (Banque européenne d'investissement) mais également avec les agences des Etats membres de l'UE, de grands projets d'infrastructures (notamment le transport urbain) ainsi que l'accompagnement du Programme d'assainissement «liquides et solides» au Maroc pour les dix prochaines années. Rabat a également encouragé les investisseurs européens à s'engager dans des prises de participations dans des sociétés d'Etat, dans les infrastructures notamment dans le domaine des autoroutes.

Les autorités marocaines appellent souvent à l'adoption d'une approche efficiente dans la conception et l'exécution des projets Euromed. Autrement dit, si l'approche de la coopération dans le cadre de la PEV doit être globale, la réalisation des projets doit, quant à elle, être différenciée. Elle doit donc tenir compte des pays qui sont prêts à continuer à adhérer à la logique des réformes et à aller plus vite et plus loin que les autres, et dans ce sens Rabat pense que le Maroc peut constituer un champ d'expérimentation avancé de cette PEV.

Concernant le statut avancé, les autorités marocaines considèrent que le défi au Maroc aujourd'hui est de continuer à accélérer le rythme de ses réformes politiques, économiques et sociétales et donc crédibiliser, à partir de ce que font les pouvoirs publics, le pays pour essayer de bénéficier d'un statut avancé et donc d'un maximum de propositions européennes en matière de PEV. Mais en quoi consiste, en fait, ce statut avancé?

Les pays les plus avancés dans les réformes recevront plus de flux financiers, ils bénéficieront de plus d'ouverture du marché intérieur, de plus de partenariat sectoriel notamment la reconversion agricole et l'industrie, et de plus de compréhension dans les réflexions que nous devons mener dans les questions d'immigration, sans compter l'ouverture de programmes et d'agences jusqu'ici réservées aux seuls Etats membres de l'UE.

⁷⁹ Intervention de Monsieur Fathallah OUALALOU, Ministre des finances et de la privatisation du Royaume du Maroc.

Il faut souligner que l'UE travaille concrètement sur le dossier. Puisqu'un groupe de travail conjoint a été mis sur pied pour étudier toutes les possibilités d'aller plus en avant dans la coopération Maroc/UE.

Toutefois, rien n'est mentionné sur les mécanismes devant structurer le dialogue sur la sécurité au sein de la PEV. Hormis le comité Affaires Intérieures, l'initiative européenne ne prévoit pas la création de comité chargé des domaines de la PESC et de la PESD ou de la prévention et la gestion des conflits. Alors que l'on sait l'importance de ce type de structure dans le maintien d'un dialogue permanent sur des « sujets qui fâchent » tels les conflits territoriaux ou la délimitation maritime (Maroc-Espagne). Certes les Etats préfèrent régler leur litige dans le cadre bilatéral, mais les événements récents (la crise de l'îlot Leïla/Persil) ont prouvé la nécessité d'instaurer une structure bilatérale (UE - Pays partenaire) chargée de contenir et d'apaiser les tensions susceptibles de se traduire en confrontation diplomatique et militaire.

5. Conclusion

Les défis sont donc nombreux, beaucoup d'efforts ont été faits de part et d'autre depuis le processus de Barcelone. La nouvelle politique de voisinage énoncée par l'Union européenne et la relance d'un dialogue sur la sécurité augurent d'un approfondissement des relations entre le Maroc et l'UE.



La pratique Marocaine de la Coopération Internationale Décentralisée

1. Introduction

Les collectivités territoriales (communes, provinces, préfectures et régions) et leurs groupements peuvent en vertu des lois sur la décentralisation au Maroc conclure des conventions avec des collectivités étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux du Maroc⁸⁰.

Ces conventions entrent en vigueur dès leur approbation par les autorités de tutelle dans les conditions fixées par la charte communale de 2002 (la loi 00.78)⁸¹ et la loi sur l'organisation provinciale et préfectorale (la loi 00.79)⁸². Les dispositions de ces deux lois sont applicables à ces conventions.

En outre, se trouve impliquer dans la pratique de la coopération décentralisée, les collectivités étrangères par le biais de leur participation au capital des sociétés d'économie mixte locales dont l'objet est d'exploiter les services publics d'intérêt commun⁸³.

Dans ce sens d'ailleurs, les groupements d'intérêt public peuvent être créés, pour contribuer à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques concertées de développement urbain etc....

C'est ce volet qu'il importe d'aborder et d'analyser dans ses fondements, ses états des lieux, bilans et perspectives....

⁸⁰ Cf, titre 11 de la constitution, "les collectivités locales", les articles : 100, 101, et 102 de la constitution marocaine révisée le 7 octobre 1996, Bo. N° 4420, pp 643 et s, octobre 1996

⁸¹ cf, Dahir n° 102.297 du 3 octobre 2002, portant promulgation de la nouvelle charte communale au maroc, B.O. n° 5058 du 21 novembre 2002, p. 135 et s.

⁸² cf. Dahir n° 1.02.269 du 3 octobre 2002, portant promulgation de la loi n0 79.00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales au Maroc, B.O. n° 5058 du 21 Novembre 2002, p. 1370 et s.

⁸³ cf, l'article 1112-1 du code générale des collectivités territoriales Françaises, qui leur reconnaît la faculté de conclure des conventions avec des collectivités étrangères et leurs groupements

2. Histoire de la notion de coopération décentralisée

En Europe après la deuxième guerre la volonté de la réconciliation et d'une meilleure compréhension entre les peuples où la prévention des conflits a conduit à la constitution de nouveaux liens humains. Liens qui vont accélérer l'apparition de la notion de la coopération nationale décentralisée

L'identité municipale et communale pour contenir les rivalités traditionnelles entre les nations, élues qui initièrent cette démarche par le biais de jumelages entre les villes, échanges entre jeunes, entre sportifs ou associations socio-culturelles ; toutes ces données allaient être fondamentales pour mettre la planète dans une nouvelle dynamique impliquant aide, assistance et solidarité au niveau international⁸⁴. A ce niveau trois phases sont à aborder comme fondement de mise en œuvre de ce phénomène :

a. Phase fondatrice

- Sensibilité croissante de l'opinion publique aux problèmes du tiers monde et du développement
- Des acteurs associatifs comme partenaires ou opérateurs des collectivités territoriales se sont constitués - par la suite les départements puis les régions sont intervenues à leur tour.

Liens tissés sans avoir été sollicité par l'Etat, ni financés par lui.

- Les lois de décentralisation et la politique qui en a résulté ont amplifié le mouvement lui donnant une légitimité formelle qui lui manquait, sans toutefois préciser le régime juridique de l'action extérieure, qui sans être interdit, n'était pas non plus vraiment autorisée.

b. La coopération transfrontière avait déjà été définie par l'article 65 de la loi du 2 Mars 1982⁸⁵.

- Une circulaire du premier ministre du 26 Mai 1983 souligne les avantages des contrats extérieurs des collectivités locales, mais encore pour le pays tout entier « est institué un poste de "Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales" »
- Parallèlement, la convention cadre européenne du 21 Mai 1980 élaborée sous l'égide du conseil de l'Europe et relative à la coopération transfrontière des collectivités territoriales (dite convention de Madrid), fut ratifiée par la France le 15 Mai 1984⁸⁶.

⁸⁴ L'intervention de la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république a donné un cadre juridique précis à la coopération décentralisée en France.

⁸⁵ cf, les lois de la décentralisation en France, Mars 1982 précité.

⁸⁶ Le texte législatif a été ensuite modifié et complété en 1995 (loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Ces dispositions ont été intégrées dans le code général des collectivités territoriales) livre 1er titre = livre administration locales = chapitre II, coopération décentralisée, articles L-1112-1 à L.1112-7

c. Ambiguïté quant à la mise en œuvre d'une véritable coopération décentralisée.

Les raisons : le fait que la notion de coopération décentralisée (c'est-à-dire la coopération entre une collectivité locale donnée et une collectivité locale d'un état étranger, n'a vraiment trouvé sa raison d'être qu'à la fin des années 80, sous l'effet conjugué de la mise en place d'un processus de décentralisation dans de nombreux Etats du sud (essentiellement en Afrique) et de l'ouverture des relations avec les Etats de l'Est, l'effondrement du Mur de Berlin en Décembre 1989 allait jouer un rôle clef à ce niveau avec la disparition de l'idéologie socialiste.

3. Evolution récente de la notion de coopération décentralisée

- La consécration législative avec la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République Française. C'est elle qui entérine l'expression de coopération décentralisée pour désigner toutes les conventions possibles avec des collectivités étrangères non étatiques.
- Cette coopération doit permettre aux collectivités locales, dans le cadre de leur compétences : de répondre à leur mission de promotion du développement économique, social, sanitaire, culturel, scientifique et d'aménagement du territoire.
- La loi complétée par une autre du 4 février 1995 sur l'aménagement du territoire, en rappelant le principe fondamental selon lequel "aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger" sans l'aval des pouvoirs publics.
- Les collectivités locales françaises ont des compétences pour signer les conventions avec les collectivités locales de pays étrangers mais pas avec des Etats.
- Les textes, s'ils définissent la coopération décentralisée ainsi que ces acteurs, n'en fixent ni le contenu, ni la finalité aspect qui doit se dégager de la pratique⁸⁷.
- De ce fait, les collectivités locales exercent une pleine responsabilité des choix et des méthodes pour mener des actions de coopération décentralisée et peuvent pour ce que faire, agir avec d'autres intervenants tels que : associations, entreprises, organisations professionnelles.....etc.

⁸⁷ Négociée sous l'égide du conseil de l'Europe, la convention cadre européenne sur la coopération transfrontière des collectivités ou autorités territoriales ouverte à la signature à Madrid le 21 mai 1980, signée et ratifiée par la France, est destinée à promouvoir la conclusion d'accords ou d'arrangements dans le domaine de la coopération transfrontière entendue comme "toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales". La coopération de ces collectivités ou autorités doit s'exercer dans le cadre de leurs compétences telles qu'elles sont définies par le droit interne.

4. Délimitation et enjeux de la coopération décentralisée

- La notion de coopération décentralisée correspond à la coopération des collectivités territoriales régions, départements, groupements de communes et communes etc.....
- La conception Franco-marocaine, qui fait donc des collectivités locales un acteur central, diverge de la conception de l'union européenne, apparue à l'occasion de la 4ème convention de Lomé, inspirée du modèle anglo-saxon et inclut aussi la coopération mise en place par les organisations non gouvernementales privilégiant l'ensemble des acteurs présents sur le terrain, qu'ils soient publics ou privés, à la seule condition qu'il s'agisse d'organismes non étatiques.
- L'Union Européenne soutien les actions de coopération décentralisée ouverte aux projets mis en place par les organisations de solidarité internationale, dans une mesure beaucoup plus limitée à ceux développés par les collectivités territoriales⁸⁸.
- L'importance que la France attache à la politique de partenariat menée par l'union européenne dans le cadre de la politique communautaire de coopération qui a été développé depuis les années 60 a eu pour effet ainsi que la France est devenue le premier Etat contributeur de l'union européenne au sein du F.E.D. (Fonds européen pour le développement), en finançant plus de 24%, alors que sa contribution au budget communautaire n'est que de l'ordre de 17%.
- Des programmes communautaires (à partir du juillet 1998) comportent des mesures spécifiques par le biais desquelles des projets de coopération décentralisée peuvent être soutenus financièrement par l'Union Européen.
- Emergence d'un fort courant de décentralisation dans de nombreux Etats du sud et de l'Est avec lesquels l'Union Européenne entretient des relations privilégiées.
- Permettre, évolution plus favorable au co-financement, au niveau communautaire, des projets de coopération bilatérale entre collectivités territoriales. d'Etats-membres de l'Union Européenne et les Etats du Sud ou de l'Est.

⁸⁸ La convention franco-italienne de Rome du 26 novembre 1993 qui a une portée limitée aussi bien en ce qui concerne les domaines traités que son extension géographique. Elle ne prévoit pas expressément que les collectivités territoriales françaises et italiennes créent ou participent à des organismes de coopération transfrontière.

5. Conséquence de la délimitation de la coopération décentralisée

- Les collectivités territoriales devenues des acteurs à part entière de la coopération décentralisée malgré la modestie tant du rôle que des moyens consacrés.

- Coopération décentralisée repose sur :

* Une assise institutionnelle.

* Ancrage local qui se révèle beaucoup plus mobilisateur.

Période de mutation pour trouver place vis à vis de la coopération gouvernementale (service public de l'Etat).

* Programme de soutien à des populations défavorisées du Sud ; de l'Est mais aussi du Nord.

* Donner aux collectivités locales. la possibilité de réorienter leur interventions dans les domaines de leurs compétences, savoir faire spécifiques sont une valeur ajoutée irremplaçable pour l'action internationale menée par les pays riches (par exemple la France).

* Coopération décentralisée trouve sa spécificité dans son dépassement du cadre classique des relations internationales, développement des échanges internationaux nouveaux⁸⁹.

* Remise en cause des modes traditionnels de coopération.

* Transfert des responsabilités des groupements centraux vers les acteurs locaux c'est-à-dire, du haut vers le bas.

Actuellement, il est encore difficile de se faire une idée précise des financements consacrés par les collectivités locales à des actions de coopération décentralisée.

- Dans l'ensemble, la coopération décentralisée au niveau des collectivités régionales (Françaises) tendent à répondre à trois séries de préoccupations qui peuvent être complémentaires entre elles;

- Renforcer les compétences des collectivités locales partenaires;

- Aider les populations en situation difficile;

- Permettre un développement international des petites et moyennes entreprises régionales;

- La coopération décentralisée à ce niveau touche de nombreux domaines = les échanges culturels, linguistiques éducatifs, économiques, d'expériences de gestion administrative, d'action pour le développement durable et l'environnement;

- Contribuer à mettre en œuvre toutes les synergies nécessaires tout en conduisant à une bonne lisibilité des interventions des conseils régionaux.

⁸⁹ Cf règlement (CE) n° 1659/98 du conseil de l'Europe du 17 juillet 1998 relatif à la coopération décentralisée, J.O C. 250 du 26.09.1995 pp.13 et s.

Reste à ce demander ce qu'il faut faire pour évaluer cette notion de coopération internationale décentralisée dans un sens, une vision beaucoup plus performantes, c'est-à-dire pour qu'elle constitue une nouvelle approche de développement qui place les acteurs précités au centre de la mise en œuvre tout en poursuivant le double objectif d'adapter les opérations aux besoins et de rendre les opérations viables. Autrement dit quoi faire?

6. Quoi Faire ?

A notre sens, et d'ailleurs c'est l'avis des spécialistes en la matière qu'il soit académiciens ou praticiens :

- a. Il faut favoriser une information adaptée aux besoins des Acteurs.
 - a.1) Recensement et diffusion des actions menées.
 - a.2) Développement d'outils dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication.
- b. Il faut des informations préalables pour favoriser et mieux cibler des projets d'actions de coopération décentralisée.
 - b.1) Connaissance de la situation des collectivités locales dans tous les pays partenaires.
 - b.2) Avoir la capacité à diffuser auprès de partenaires étrangers des informations sur le tissu économique et le savoir faire.
- c. Informations réciproque entre les collectivités Territoriales et les services de l'Etat.
 - c.1) Sensibilisation des élus locaux et services régionaux.
 - c.2) Développement des relations avec les ministères et les ambassades mais aussi le tissu social (société civile) concernées.



La Iniciativa Art: Coordinación, Planificación Estratégica, Gobernabilidad y Desarrollo Local

1. Introducción

La Organización de las Naciones Unidas aprobó en el año 2000, en la conocida como Cumbre del Milenio, una propuesta de consenso mundial para procurar atacar los grandes problemas de la humanidad: Objetivos de Desarrollo del Milenio⁹⁰. Esta propuesta de consenso fue considerada por algunos gobiernos y, especialmente por los grandes movimientos sociales, como un programa mínimo, poco ambicioso, un programa que reconocía la impotencia de políticas poco comprometidas. No obstante, contando con el hecho de que también había estados no dispuestos a asumir este compromiso, finalmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se han convertido en estandarte, instrumento para motivar y para medir.

Posteriormente en el año 2005, fue aprobada la Declaración de París, sobre la eficacia y armonización de la ayuda al desarrollo⁹¹. Esta declaración firmada por gobiernos e instancias internacionales como el Banco Mundial o la OCDE, además de la ONU, también es cuestionada por quienes siguen pensando que los compromisos siguen siendo pobres. No obstante, se convierte en otro texto proclama de carácter mundial referente para la revisión de las políticas de cooperación internacional, en el que se llama la atención de forma especial sobre la dispersión, la fragmentación, la descoordinación de las ayudas.

Bien sea a partir del proceso generado en las cumbres mundiales, o bien sea a través de la observación de lo que está ocurriendo en el mundo, resulta evidente un hecho: después de 50 años de discurso de la ayuda de los países ricos a los países empobrecidos, el resultado no resulta muy alentador. Tras 50 años de discurso de la ayuda hoy el mundo presenta una brecha mayor entre países ricos y pobres, más deterioro del medioambiente, reconocido además en el efecto del cambio climático, más violencia y conflictos armados en todos los continentes, insistente violación de los derechos humanos (cuya proclama mundial cumple 60 años en el año 2008).

Tras 50 años de discurso de la ayuda, los países ricos aún no se han acercado ni a la mitad de lo que las Naciones Unidas recomendó como volumen de fondos necesarios para erradicar la pobreza, el 7% del PIB.

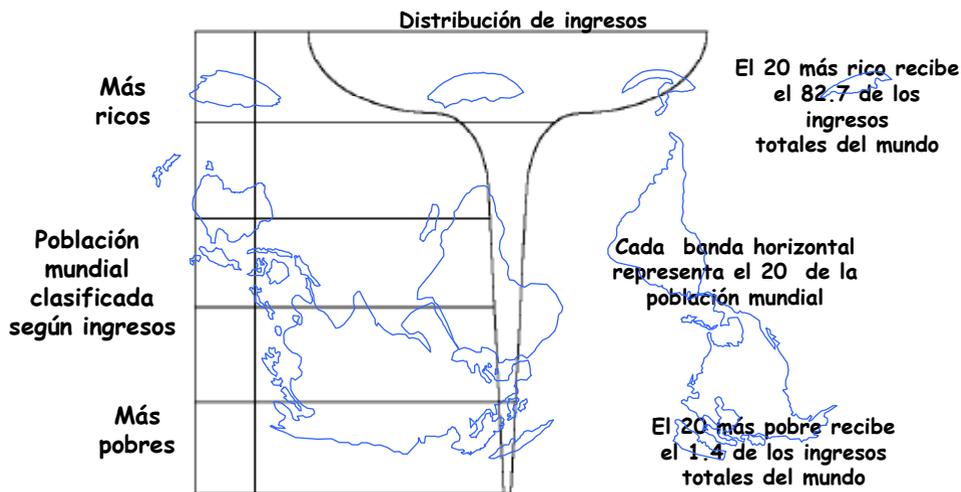
En los albores del siglo XXI la cooperación internacional se mueve en un paradójico

⁹⁰ <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

⁹¹ <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf>

escenario: el descrédito por su escasa eficacia y la expectativa como herramienta para la erradicación de la pobreza y la generación de equidad.

El mundo en que vivimos... La “copa de champán” PNUD - 1992



Fuente: PNUD (1993) *Informe sobre el Desarrollo Humano 1992*, México, Fondo Cultura Económica

Este escenario implica innovación, la búsqueda de herramientas concretas que sirvan para poner en marcha políticas coherentes que promuevan un nuevo concepto de desarrollo humano, integral y sostenible, promotor del respeto a los derechos humanos y del desarrollo eficaz a la hora de alcanzar estos resultados.

Es evidente que la responsabilidad del desequilibrio, de las desigualdades, del desorden mundial no es responsabilidad de la cooperación internacional sino que corresponde a la política internacional en su conjunto establecer medidas coherentes con un discurso a favor de la redistribución de la riqueza y de la sostenibilidad. En primer lugar hace falta que ese discurso pese por encima de los intereses más inmediatistas, cortoplazistas, las políticas de crecimiento y acumulación sin límites. No resulta fácil pensar en que esto se vaya a dar en el corto plazo, pero no debemos despreciar la necesidad de una acción global para incidir en esta línea: las políticas globales.

Como una parte de estas políticas globales, no del todo, encontramos en el escenario de la cooperación internacional un espacio noble, donde se elaboran propuestas, análisis, reivindicaciones. La cooperación internacional tiene un doble

rostro: de un lado es vista como el instrumento noble para mantener relaciones de dominación, incidiendo solo en los segmentos excluidos de la sociedad. De otro lado es considerada como una herramienta noble también para proponer y promover nuevos modelos de relación, nuevos modelos de desarrollo, alternativas concretas que canalicen la voluntad de hombres y mujeres, de movimientos sociales, de instituciones públicas y privadas a favor de otro orden, de otro mundo posible y necesario.

Una vez hecha esta introducción que nos ubica en justa medida en la responsabilidad relativa de la cooperación internacional, debemos entrar a analizar hacia dentro el comportamiento de este instrumento que, a pesar de estar cargado de buenas intenciones, no ha conseguido superar la prueba: la evaluación del discurso puede ser superada, pero la evaluación por resultados no. ¿Por qué?

Tanto movimientos sociales como agencias multilaterales, gobiernos o instituciones especializadas en evaluación, coinciden en identificar algunos males endémicos en el comportamiento de la cooperación: paternalismo (sustitución del protagonismo local y nacional), políticas paliativas-no preventivas (crecimiento de la ayudas de emergencia), sustitución de la responsabilidad pública por responsabilidad privada, (promoviendo la insostenible prestación privada de servicios), incoherencia entre las estrategias de cooperación y otras políticas (deuda externa, comercio, integración regional).

Por supuesto que estos “errores” están relacionados con la doble moral del sistema mundial, no son puras equivocaciones técnicas. Pero hay que procurar, desde dentro del subsistema de cooperación internacional, corregir estas tendencias y aportar nuevas ideas que nos permitan pensar que “sí” hay futuro con la cooperación.

Con esta visión se han desarrollado nuevas iniciativas impulsadas por todos los actores internacionales de cooperación, desde el mundo de las ONGs y las redes internacionales de movimientos sociales (como el Foro Social Mundial⁹²), los gobiernos (por destacar como interesante el nuevo planteamiento de la cooperación española plasmado en su Plan Director 2005-2008⁹³), los actores descentralizados de cooperación internacional (como es el caso de CGLU⁹⁴ o el FAL⁹⁵ o los fondos municipales de cooperación⁹⁶).

⁹² <http://www.forumsocialmundial.org.br/>

⁹³ http://www.aeci.es/03coop/6public_docs/2seci/2doc_coop_esp/index.htm

⁹⁴ <http://www.cities-localgovernments.org>

⁹⁵ <http://www.redfal.org/>

⁹⁶ <http://www.confederacionfondos.org/>

En el seno de Naciones Unidas, articulado con las Metas del Milenio, la Declaración de París y el espíritu de la reforma del sistema (UN as ONE), surge una iniciativa que pretende ser un instrumento innovador en esta línea, la Iniciativa ART, coordinada desde el Hub Innovative Partnerships, oficina del PNUD con sede en Ginebra encargada de innovar y promover iniciativas que contemplen el heterogéneo y rico abanico de nuevos actores de la cooperación internacional.

ART profundiza en varios conceptos importantes en el mundo del desarrollo y la cooperación internacional, ideas fuerza: descentralización, planificación estratégica participativa, desarrollo local, articulación de actores, complementariedad, intercambio de buenas prácticas innovadoras, formación de recursos humanos, cooperación descentralizada, desarrollo sostenible, desarrollo humano, etc.,

2. La Iniciativa Art



ART es una iniciativa de cooperación internacional nacida a finales del año 2004, que asocia Programas y actividades de diversas organizaciones de Naciones Unidas: PNUD, UNESCO, UNIFEM, OMS, UNOPS y otras.

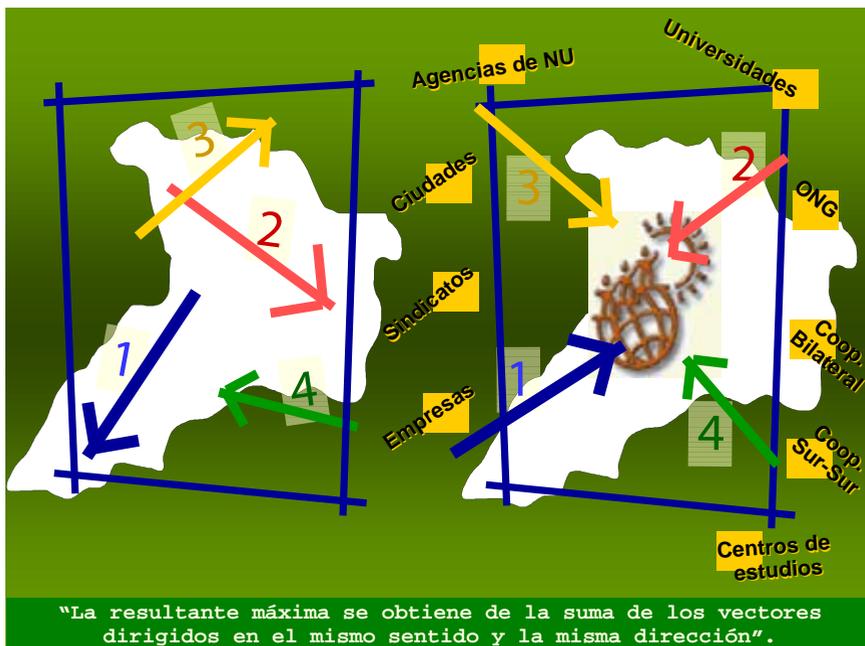
La Iniciativa promueve un nuevo tipo de multilateralismo, en el cual el sistema de las Naciones Unidas trabaja con los gobiernos favoreciendo la participación activa de las comunidades locales y de los actores sociales del Sur y del Norte.

El acrónimo ART quiere decir: “Apoyo a las redes territoriales y temáticas de cooperación para el desarrollo humano”. ART ha hecho propios los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

ART valoriza el papel activo de las comunidades locales en los procesos de desarrollo. Las comunidades locales son las poblaciones que viven en los territorios correspondientes a las divisiones político-administrativas de los Estados: Regiones, Provincias, Departamentos, Municipios. Con sus recursos naturales, históricos, culturales y de saber, con sus instituciones y sistemas de gobierno, las comunidades locales constituyen un sujeto político fundamental del desarrollo, que puede asumir compromisos y responsabilidades, dialogando activamente con las estructuras centrales del Estado y con las organizaciones internacionales.

ART apoya las políticas de los gobiernos nacionales, orientadas a una descentralización democrática acompañada de recursos y al desarrollo de las comunidades locales de los países. Estas alternativas son promovidas y apoyadas porque constituyen generalmente una señal de la voluntad política de avanzar hacia un desarrollo más sostenible, participativo, equitativo y pacífico.

ART opera también a nivel internacional, para poner a la disposición de los Programas en los países el apoyo institucional y técnico de las organizaciones de las Naciones Unidas y de sus centros especializados, y sobre todo para favorecer alianzas-partneriados concretos de cooperación descentralizada entre comunidades locales y actores sociales del sector público, privado y asociativo del Sur y del Norte.



2.1. Los Programas-marco de los países

ART promueve y sostiene los Programas-marco nacionales de cooperación para la Gobernabilidad y el Desarrollo Local, conocidos como ART GOLD. Son definidos como Programas-marco, porque crean un contexto institucional organizado de modo que los diversos actores nacionales e internacionales puedan contribuir al desarrollo humano del país en forma coordinada y complementaria. Participan países donantes, agencias de las Naciones Unidas, gobiernos regionales ciudades y gobiernos locales, sujetos de la cooperación descentralizada, asociaciones, universidades, organizaciones del sector privado y organizaciones no gubernamentales. Cada uno de estos actores, al utilizar los Programas-marco, dispone de un instrumento para incrementar la sostenibilidad y el impacto de sus propias iniciativas, sin sacrificar su identidad y visibilidad.

ART garantiza que las iniciativas locales estén articuladas con las políticas nacionales de desarrollo. Tiene la tarea de difundir los métodos de trabajo en otras áreas del país y promover la participación de nuevos donantes. Los Grupos de Trabajo Locales coordinan la realización de las diferentes iniciativas, evitando sobreposiciones y vacíos, y manteniendo las relaciones con los donantes presentes en el territorio.

2.2. Los campos de acción

ART opera, con un enfoque intersectorial, en los siguientes campos de acción complementarios entre sí:

- Mejora de la gobernanza local y de la ciudadanía activa.
- Utilización sostenible y racional de los recursos naturales y valorización del patrimonio cultural e histórico.
- Desarrollo económico local capaz de generar oportunidades de empleo para todos los grupos sociales
- Sistemas locales de salud y de bienestar social accesibles a todos, incluidos los grupos más vulnerables.
- Sistemas locales de educación de base y de formación.

2.3. La cooperación descentralizada

En acuerdo con los gobiernos, ART brinda apoyo a las comunidades locales del Sur y del Norte para la puesta en marcha de alianzas-partenariados de desarrollo en el marco de los Programas. Más de 300 partenariados de cooperación descentralizada están en curso en diferentes países e involucran, en el Norte, a gobiernos regionales y locales de Canadá, Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia y Suiza.

Los proyectos de cooperación descentralizada pueden contemplar todo o solo

algunos de los campos de acción de los Programas-marco. Lo que cuenta es que sean definidos en colaboración con los Grupos de Trabajo Locales y que se enmarquen en los Planes regionales y locales para la cooperación internacional.

Los proyectos de cooperación descentralizada representan laboratorios para la innovación en los diferentes campos de acción del desarrollo humano, animados de un espíritu de dignidad recíproca y mutuo aprendizaje. Así, sirven también para promover iniciativas de intercambios solidarios, científicos, culturales, profesionales, formativos, económicos y comerciales que alimentan una visión abierta e internacionalizada del desarrollo.

La iniciativa ART, a través de sus servicios internacionales y de los Programas-marco, le brinda soporte técnico y organizativo a las comunidades locales y a sus organizaciones nacionales e internacionales para constituir y hacer funcional las alianzas-partenariados de cooperación descentralizada orientados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Cuando se solicita, ART se ocupa también de la administración de los fondos movilizados por las comunidades locales.

2.4. Art Internacional

ART Internacional, como parte del Hub for Innovative Partnerships del PNUD en Ginebra, ofrece un conjunto de servicios de nivel internacional a los Programas-marco, utilizando las redes de centros de excelencia y universidades de las Naciones Unidas y de los países. ART Internacional, en particular, a través de sus servicios especializados, desarrolla las actividades siguientes:

- Apoya a los gobiernos que desean realizar Programas-marco de desarrollo humano, poniendo a disposición la asistencia técnica y organizativa necesaria; promueve los intercambios Sur-Sur entre los países involucrados en los Programas; organiza eventos internacionales y garantiza la circulación de las informaciones y de la documentación; brinda asistencia técnica internacional en los diferentes campos de acción a través de sus expertos y movilizando los centros de excelencia.
- Ofrece apoyo técnico, organizativo y administrativo a las comunidades locales que desean establecer alianzas-partenariados de cooperación descentralizada; garantiza la divulgación de los documentos de marketing territorial a las comunidades locales del Norte y organiza los intercambios de visitas.
- Ofrece asistencia técnica especializada para la implementación de las Agencias de Desarrollo Económico Local y para su articulación en red; promueve alianzas-partenariados entre economías locales que generan proyectos productivos de interés común, empresas mixtas, intercambios comerciales y tecnológicos y actividades de formación de técnicos y empresarios.
- Identifica las innovaciones de mayor impacto para el desarrollo humano y

las divulga en los países donde operan los Programas en colaboración con las instituciones científicas nacionales; moviliza la asistencia técnica de los autores de las innovaciones para su transferencia en los países interesados, a través de mecanismos de cooperación Sur-Sur y Norte-Sur.

- Ofrece asistencia técnica especializada en el campo de las políticas y de las prácticas de salud de base y de bienestar, con particular atención para los servicios territoriales y para las personas en dificultad; apoya a los gobiernos interesados en promover políticas para la superación de las instituciones excluyentes.

- Promueve la colaboración entre universidades del Norte y del Sur y su participación en las prácticas innovadoras de cooperación internacional para el desarrollo humano; formula y realiza cursos de formación universitaria y de actualización para los operadores involucrados en los Programas y actividades de investigación-acción para acumular y divulgar los saberes de las experiencias de calidad.

2.5. Países con presencia de programas ART

Habiendo nacido a finales del 2004, en el año 2007, y recuperando algunos programas país antecedentes de esta iniciativa, ART está presente en un conjunto de 12 países de África, América, Asia y Europa como: Marruecos, Mozambique, Líbano, Sri Lanka, Indonesia, Uruguay, Ecuador, Colombia, Cuba, Albania, Macedonia y Serbia.

En estos programas, y de forma muy diversa, participan varias agencias del sistema de Naciones Unidas (ACNUR, OIT, UNIFEM, OMS, UNICEF, HABITAT), gobiernos donantes (Bélgica Canadá, España, Francia, Italia, Suecia, Suiza), entidades de cooperación descentralizada y ongd's (más de 400 incluyendo gobiernos regionales, gobiernos locales, empresas privadas, universidades y otros nuevos actores).

En el año 2007 se ha calculado en un volumen de 50 millones de \$ el monto de donaciones movilizado por ART, al que hay que sumar la aportación nacional y local en cada país que, en el caso de este programa, es muy significativa.

3. El Programa Art Gold Marruecos⁹⁷



Uno de los programas ART con mayor significado es el programa ART GOLD Marruecos, programa ya consolidado tras un tiempo en el que se fueron constituyendo las estructuras operativas necesarias para actuar con coherencia.

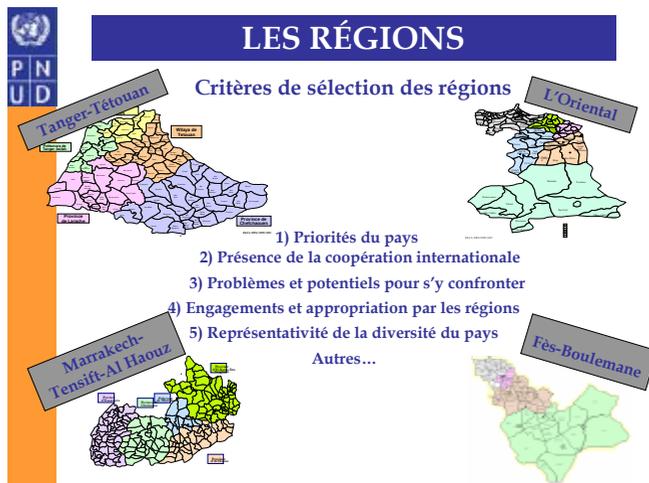
El Programa ART GOLD Marruecos es una iniciativa acordada entre el PNUD, FNUAP, ART Ginebra, la DGCL y el Ministerio de Asuntos Exteriores, orientada a fortalecer la aplicación de los compromisos de las Cumbres promovidas por Naciones Unidas en la segunda mitad de los años 90, sintetizados actualmente en las metas de la Cumbre del Milenio y en la Declaración de París, así como para facilitar la coordinación de las acciones de la cooperación sobre el terreno.

En 2005 el Programa PNUD empezó la implementación de este tipo de programa acordando que esta iniciativa tuviera el objetivo general de promover una acción de país, apoyada por la cooperación internacional, orientada a la innovación, fundamentalmente en 5 procesos:

- a. Descentralización técnica administrativa;
- b. Cobertura de calidad y sostenibilidad de los servicios;
- c. Desarrollo económico local;
- d. Medioambiente;
- e. Empoderamiento y mainstreaming de género en los procesos mencionados.

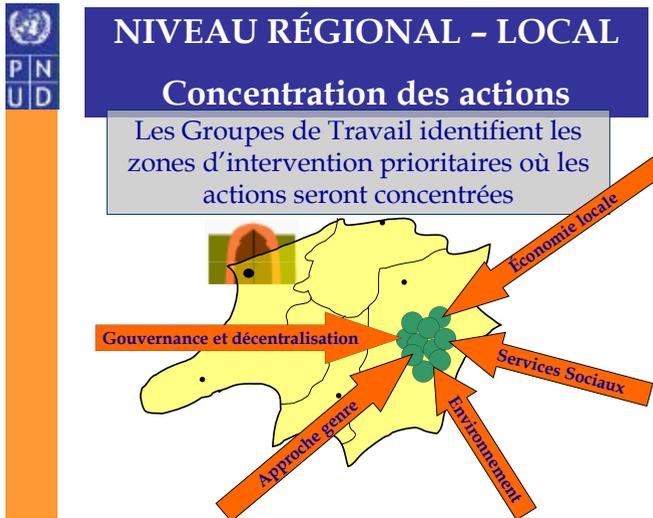
⁹⁷ Extraído de documentos de ART-GOLD Marruecos

El Programa ART GOLD Marruecos comenzó en 2005 y desde ese momento hasta ahora se han creado los mecanismos para la puesta en marcha del Programa. Durante este periodo se han definido los mecanismos de ejecución con el PNUD llamados DEX, es decir, ejecución directa, lo que permite una mayor agilidad y eficacia para la gestión de los recursos. Así mismo se ha realizado una estrategia de coordinación con diversos actores de la cooperación descentralizada interesados en utilizar el mecanismo de coordinación que promueve el programa. A este respecto se cuenta en la actualidad con 32 entidades de cooperación descentralizada española, italiana, belga y francesa que trabajan con el programa.



Todo este interés ha llevado a que las cooperaciones bilaterales de estos países hayan apoyado una estrategia general del Programa que permite en la actualidad coordinar los fondos con las acciones de cooperación descentralizada. En este mismo sentido se han realizado coordinaciones con otras Agencias de Naciones Unidas en el terreno concretamente con el FNUAP y la UNICEF.

Se crearon las primeras estructuras de los Grupos de Trabajo Regionales y comenzó a trabajar el Comité Nacional de Coordinación. Así mismo, se ha coordinado con la Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano lanzada por el Reino de Marruecos para mejorar los niveles de desarrollo. Además de estas acciones de 2005 a 2007, se ha realizado el programa marco que contiene actividades, resultados y recursos previstos para el ciclo 2007-2009. Dicho programa marco ha supuesto un punto de inflexión en cuanto a la implementación de la estrategia del programa en Marruecos.



En synthèse, los resultados generados en los primeros dos años (2005 - 2007) fueron los siguientes:

- a. Constitución y consolidación de una estructura operativa multisectorial local, basada en los Grupos de Trabajo Regionales y Provinciales (GTR y GTP) capaz de facilitar la articulación entre los procesos de desarrollo local integrados y el apoyo de la cooperación internacional al fortalecimiento de los mismos.
- b. Capacitación de los GTR y GTP en la elaboración del diagnóstico, territoriales integrados y en la formulación y gerencia de proyectos.
- c. Programación coordinada de la acción de agencias del Sistema de las Naciones Unidas, de cooperaciones bilaterales, de ONGs nacionales e internacionales, de instituciones locales en apoyo a los procesos de desarrollo de las 2 regiones piloto.
- d. Realización de 10 proyectos locales, en un total de 8 provincias, formulados y ejecutados en base a las prioridades provinciales y comunales, que han beneficiado directamente a más de 6.200 personas e indirectamente a 14.224.

Los resultados más significativos en términos de proceso han sido:

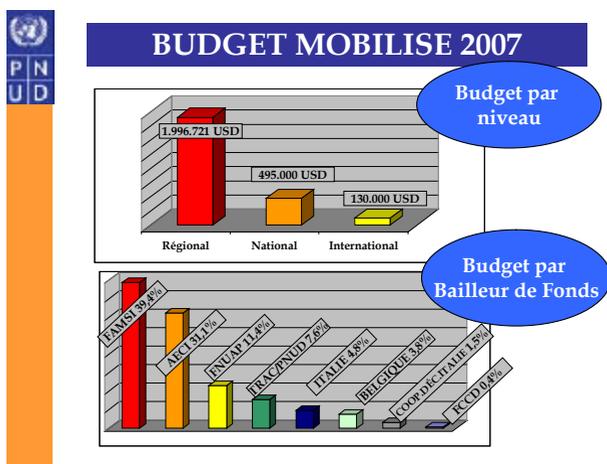
- a. Fortalecimiento e identificación de las comunidades en la programación local, caracterizada por una creciente participación cuantitativa y cualitativa, así como la ampliación progresiva y diversificación de los participantes.
- b. La creación de instrumentos técnicos y administrativos específicos para fortalecer los mencionados procesos de desarrollo local. Entre ellos:
 - b.1) La realización del proyecto “Maison du developpement” como sede de los Grupos de Trabajo locales.
 - b.2) La realización de mesas de debate a nivel nacional y regional sobre el

proceso de descentralización, como son los GTR y el Comité nacional de Coordinación.

b.3) La articulación del programa como plataforma de programación conjunta de Agencias del Sistema de Naciones Unidas, de la cooperación bilateral y de la cooperación descentralizada.

b.4) La aprobación de la estructura del documento “Líneas directrices del programa ART GOLD en apoyo a la estrategia regional para la cooperación Internacional”. Este documento es el documento estratégico para la coordinación de la cooperación en el territorio en respuesta a las prioridades locales identificadas de una manera participativa. (se anexa esquema del documento).

En este contexto, la presencia de socios que permitan transferir sus experiencias en materia de descentralización es una de las apuestas capitales del programa.



Teniendo en cuenta que Marruecos está apoyando el proceso de descentralización, sobre todo a nivel de región, es ahí donde se encuentra un espacio ideal de aportación por parte de las regiones españolas, que pueden aportar toda una serie de conocimientos en cuanto a la gestión de servicios y en la asunción de competencias.

Dentro del programa GOLD Marruecos se desenvuelve una iniciativa de cooperación en la región fronteriza europea más cercana, Andalucía, el programa AN-MAR⁹⁸ que promueve la cooperación horizontal entre gobiernos locales de las dos orillas. Junto al programa AN-MAR actores significativos de cooperación transfronteriza europea, como es el caso de la Diputación de Cádiz, trabajan en el marco del GOLD

⁹⁸ http://www.andaluciasolidaria.org/images/stories/Foro_ANMAR/Declaracion_Tanger.pdf

Marruecos. La CRPM (Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa), importante red de regiones que está impulsando una organización mundial de regiones, (FOGAR) también trabaja en el marco del GOLD.

En definitiva, el programa ha conseguido incorporar a un cualitativo y cuantitativo grupo de agentes de la cooperación internacional que han considerado la prioridad del desarrollo local y el refuerzo de las capacidades de gobernabilidad de las colectividades territoriales.

Algunos de estos actores inciden y participan en la ejecución de acciones en el marco de la cooperación transfronteriza europea y se posicionan en este momento para hacer válida esta visión del papel de la cooperación internacional.

4. La Iniciativa Art y las nuevas Políticas de Vecindad

La Nueva Política de Vecindad debería representar una nueva oportunidad para el desarrollo humano en el Mediterráneo, oportunidad que hay que abordar con energía, pues el impacto que puede tener en el futuro es muy significativo.

Los gobiernos provinciales de la comunidad andaluza, que participan en el programa GOLD a través de FAMSÍ⁹⁹, también se preparan para ser actores importantes en las nuevas políticas de vecindad, concretamente en la medida que afectan a la cooperación con Marruecos¹⁰⁰.

Los gobiernos regionales agrupados en CRPM, que participan en el programa GOLD, también se preparan para incidir en la política de vecindad europea¹⁰¹.

Desde esta realidad tal vez sea bueno insistir en dos elementos, para no dispersar la atención, de cara al desarrollo concreto de los programas que se desprendan de la Nueva Política de Vecindad:

- a. Las colectividades territoriales de la ribera sur, al igual que la de la ribera norte, deberían ser actores importantes en la implementación de programas europeos encuadrados en las Nuevas Políticas de Vecindad, al igual que lo son en el marco de los programas ART.
- b. El fortalecimiento de las capacidades locales de gobernabilidad, el desarrollo local en su triple componente (desarrollo institucional, desarrollo social y desarrollo económico) son objetivo, prioridades de trabajo en la

⁹⁹ Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional

¹⁰⁰ <http://www.conferenciadelasdosorillas.org>

¹⁰¹ www.crpm.org

metodología ART al igual que lo deberán ser en la nueva política de vecindad. Sin fortalecimiento de las capacidades territoriales, sin enfoque territorial, sin desarrollo del territorio, será muy difícil eliminar la brecha que tanto ha crecido en los últimos años.

c. La capacidad financiera de la UE supera con creces la capacidad de las iniciativas ART, pero la metodología aplicada de planificación estratégica participativa y complementariedad de la cooperación internacional, aplicada a través de los programas Art-Gold puede ser una buena plataforma para que ese potencial financiero encuentre herramientas eficaces para su aplicación.

Estaremos a la expectativa y procuraremos buscar la articulación, la complementariedad y la coherencia.

www.unia.es

un
i Universidad
Internacional
de Andalucía
A

*Cooperación
Universitaria
al Desarrollo*

Cajasol