

ISBN 978-84-9768-910-6



9 788497 689106



Laura Huici Sancho (Coord.)

La Unión por el Mediterráneo: retos de la cooperación institucionalizada en la región

11

# La Unión por el Mediterráneo: retos de la cooperación institucionalizada en la región

Laura Huici Sancho  
(Coord.)

11 – Tribuna Internacional





LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO:  
RETOS DE LA COOPERACIÓN  
INSTITUCIONALIZADA EN LA REGIÓN

**FUNDACIÓN PRIVADA CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**Patronos Natos**

Antonio López Martínez  
*Subsecretario de Asuntos Exteriores  
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación  
Presidente del Patronato de la FUNDACIÓN  
PRIVADA CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES*

Dídac Ramíreu Sarrio  
*Rector de la Universitat de Barcelona  
Vicepresidente 1.º del Patronato de la FUNDACIÓN  
PRIVADA CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES*

Juan María Nin Génova  
*Director General de «la Caixa»  
Vicepresidente 2.º del Patronato de la FUNDACIÓN  
PRIVADA CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES*

Antoni Millet Abbad  
*Director del Centro de Estudios Internacionales  
de la Universitat de Barcelona  
Secretario del Patronato de la FUNDACIÓN PRIVADA  
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES*

**Vocales**

Sebastià Sastre Papiol  
*Director Adjunto de «la Caixa»*

José Antonio Martínez de Villarreal  
*Embajador-Director de la Escuela Diplomática  
del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación*

Josep A. Plana Castellví  
*Comisionado para Fundaciones y Tecnologías de la  
Información y Comunicación de la Universitat de Barcelona*

**Patronos**

Sergi Loughney Castells  
*Director Corporativo de Rel. Institucionales  
Abertis - Fundación Abertis*

Jaume Guardiola  
*Consejero Delegado - Banc Sabadell*

Mariano Puig  
*Presidente - Fundación Puig*

Jordi Martí  
*Concejal de Presidencia y Territorio,  
Ajuntament de Barcelona*

**Colaboradores**

Catalunya Caixa  
Autoritat Portuària de Barcelona  
Generalitat de Catalunya  
Cambra de Comerç, Indústria i Navegació de Barcelona

**Círculo de  
empresarios**

Bufete Voltà  
Antoni Donadeu  
Millet Inversions  
Logos International Group  
MIRAG Arquitectura i Gestió

LA UNIÓN POR EL  
MEDITERRÁNEO: RETOS  
DE LA COOPERACIÓN  
INSTITUCIONALIZADA  
EN LA REGIÓN

FUNDACIÓN PRIVADA  
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES  
2011

Publicación realizada en el marco del Proyecto de Investigación DER 2008-00126/JURI, «La integración de la inmigración», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, plazo de ejecución de 2009 a 2011.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Laura Huici Sancho (coord.)  
© Fundación Privada CEI  
© MARCIAL PONS  
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.  
San Sotero, 6 - 28037 MADRID  
☎ (91) 304 33 03  
[www.marcialpons.es](http://www.marcialpons.es)  
ISBN: 978-84-9768-910-6  
Depósito legal: M-47292-2011  
Diseño de la cubierta: ene estudio gráfico  
Fotocomposición: JOSUR TRATAMIENTO DE TEXTOS, S. L.  
Impresión: ELECÉ, INDUSTRIA GRÁFICA, S. L.  
Polígono El Nogal - Río Tiétar, 24 - 28110 Algete (Madrid)  
MADRID, 2011

## PRESENTACIÓN

Dra. Laura HUICI SANCHO  
Profesora Titular de Derecho Internacional Público  
Universidad de Barcelona

El establecimiento efectivo de la Secretaría de la Unión por el Mediterráneo en la ciudad de Barcelona, en 2010, hizo surgir nuevas perspectivas para la cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea (UE) y el resto de Estados del Mediterráneo. No obstante, el modelo de la Secretaría y de la propia Unión por el Mediterráneo (UpM) ha generado mucho escepticismo, encontrándose con serios obstáculos para su consolidación. Los diferentes conflictos enquistados que se producen en la región y la actitud, a menudo, ambigua de la UE no son una incubadora óptima para esta recién nacida. Son muchas las críticas al modelo adoptado y varias las voces que destacan la flexibilidad del proceso de Barcelona, frente al encorsetamiento de una estructura orgánica de confusa naturaleza jurídica.

En todo caso, sea cual sea la posición adoptada, existe un consenso bastante generalizado en que la cooperación euromediterránea constituye una necesidad creciente y ello desde todas las perspectivas imaginables. Los últimos acontecimientos en el mundo árabe evidencian hoy, como nunca, la exigencia de ese diálogo y cooperación entre la UE y sus vecinos del sur. Para los Estados mediterráneos, miembros de la UE, es vital que el Mediterráneo se convierta en una red

## **LAS REVOLUCIONES DEMOCRÁTICAS EN LOS PAÍSES ÁRABES <sup>1</sup>**

Senén FLORENSA

Presidente de la Comisión Delegada  
Instituto Europeo del Mediterráneo

Las revueltas que estallaron en Túnez en enero de 2010 han llevado consigo una oleada de cambio a diversos países del sur del Mediterráneo. Después de Túnez, fueron los ciudadanos de Egipto los que consiguieron hacer caer el régimen de Mubarak. En otros países como Yemen, Libia, Bahréin, Siria, Marruecos o Argelia sus ciudadanos siguen adelante con las manifestaciones que reclaman reformas democráticas y el fin de los regímenes autoritarios. Si bien todavía es pronto para conocer el alcance real de estas revueltas, lo que sí es evidente es que han supuesto un desafío a las narrativas que han dominado el lenguaje político sobre Oriente Medio a lo largo de las últimas décadas. Así, el punto fundamental a destacar en los cambios que se están produciendo en los países árabes es que cae la premisa de la *anomalía del mundo árabe*. A menudo, sin saber muy bien por qué o, por el contrario, debido a una extensa lista de razones, se argumentaba que en el mundo árabe

---

<sup>1</sup> Conferencia pronunciada por el Sr. D. Senén Florensa dentro del Ciclo de Conferencias del Curso 2010-2011 del Máster en Estudios Internacionales de la Universidad de Barcelona, 31 de marzo de 2011. Texto entregado, para su publicación, el 28 de junio de 2011.

no era posible establecer unos sistemas democráticos, representativos, con unos gobiernos que no fueran ni corruptos ni autoritarios. Parecía haber una contradicción entre lo que llamaríamos «cultura» del mundo árabe, es decir, la manera de pensar, de hacer, de ver los valores, etc., y la democracia representativa, tal y como se entiende en Occidente.

Ahora vemos que eso no es así; obviamente es absurdo pensar que los árabes son, por naturaleza, distintos. Muchos de los estereotipos tradicionales en este sentido son fácilmente desmontables. Basta recordar que hace no tantos decenios, también en la Cataluña rural, las mujeres a partir de los 35 años vestían con una falda larga hasta el tobillo y un pañuelo en la cabeza de color negro. En el fondo, se trata de cuestiones culturales propias de las sociedades mediterráneas y de un paisaje humano que pudiera haberse visto en cualquier otro país mediterráneo del norte. Da igual que hablemos de Italia, especialmente en el sur, o de Grecia. Y si retrocediéramos 100 años más en el tiempo, también habiéramos visto ese mismo paisaje, con características que hoy nos parecen inasumibles, en el centro y norte de Europa.

En definitiva, a lo que apunto es que, en el fondo, lo que se ha producido es un desajuste temporal. Hay un desfase en el tempo histórico del mundo árabe. No es que se trate, pues, de una excepción, que conduce hacia otra dirección, sino que hay una asimilación distinta de lo que, para simplificar, voy a llamar la *modernidad*. Aunque existan diferencias entre los distintos países, voy a centrarme inicialmente en las razones de fondo de este desajuste.

El mundo árabe ha vivido en una sociedad tradicional que no hizo la revolución intelectual que en Europa se sitúa más o menos a partir del Renacimiento; no ha vivido la revolución científica de Europa, a partir del siglo xvii y que luego continúa aceleradamente; y no ha experimentado la Revolución industrial de Europa a partir de finales del siglo xviii y a lo largo del siglo xix. Por consiguiente, en el mundo árabe no se adoptaron las formas de vida, de organización social y de organización político-institucional que se derivan de estas diferentes etapas.

Eso no quiere decir que los países árabes no experimentaran otros valores y evoluciones en esos mismos campos.

No entraré aquí a analizarlos en profundidad, pero sí que es necesario precisar que hay un momento, como es bien sabido, de gran esplendor de la filosofía y el pensamiento árabes. Sin embargo, se trata de un gran desarrollo muy primerizo, que se produce en los momentos de la gran expansión árabe y cuya decadencia empieza ya a partir de los siglos xi y xii. Pero es destacable que Córdoba, en el año 1000, fuera mucho más importante que París y Londres juntos, en todos los campos, el cultural y el científico muy especialmente. Por ello, ese desajuste temporal al que me refería no significa que el mundo árabe no tenga su historia y sus propios valores, sino que lo que hoy entendemos por *modernidad*, en el sentido mencionado, llega tarde y, como en otras partes del mundo, incluidos nosotros en gran medida, llega por impulsos externos.

Esto me lleva a otra idea que quiero destacar: nadie tiene el monopolio de haber inventado la *modernidad* y haberla exportado a los demás. No es que unos inventaran la modernidad y otros no. En el caso español, por ejemplo, la evolución se produce, en gran medida, por la influencia del resto de Europa, si bien España ha hecho también aportaciones a veces importantes.

El problema, además, es que en el mundo árabe el contacto con la modernidad ha sido muy conflictivo. Aunque no quiera extenderme en antecedentes históricos, son muy importantes para entender toda la evolución reciente del mundo árabe. Se suele tomar como punto de referencia la llegada de Napoleón a Egipto con *l'Armée d'Orient* en 1798. Napoleón llega hablando de «*liberté, égalité, fraternité*», los principios de la Revolución francesa. Y aunque lo reviste con un lenguaje islámico y apela al Corán y al Profeta, obviamente, nadie logra entenderle, sobre todo porque son ideas que se predicaban desde una cultura ajena, lo que las hace aún más incomprensibles, porque predicaban la libertad a punta de bayoneta, bayoneta que intenta además establecer el dominio francés. Esto produce un primer choque. Es la primera confrontación del mundo árabe con la modernidad, con sus valores y con sus realidades físicas —el empleo de una técnica avanzada, es decir, un armamento mucho más potente y técnicamente sofisticado—. Esta primera confrontación implica una gran humillación para el mundo árabe y es percibida como una invasión extranjera. Por ello, luchan encarnizadamente con-

tra Napoleón y, convenientemente ayudados por los ingleses, consiguen hacerle fracasar y expulsarle de Egipto.

A partir de ese momento se produce un intento interno, genuino, de modernización en muchas partes del mundo árabe. Destaca la creación de escuelas modernas, en Egipto y también en Túnez, donde ya existía una política de creación de escuelas que no seguían la tradición de las escuelas coránicas, sino que enseñaban materias como física, química o lenguas modernas. Junto a ello, miles de estudiantes egipcios son enviados a formarse al extranjero, sobre todo a Francia, que se había convertido en la referencia para los egipcios.

Por otra parte, en 1861, Túnez redacta su primera Constitución de tipo moderno. Pocos decenios más tarde que nuestra Constitución de Cádiz de 1812. También en Túnez, Jereddín Pacha crea una institución importantísima como es el colegio Sadiki, así como otras muchas instituciones con un sentido modernizador. Lo más relevante es que todo esto ocurre antes de la llegada de la colonización francesa, en 1882. Tales avances *modernizadores* son anteriores.

El problema es que todo ese proceso evolutivo se ve superado por la invasión colonial, tanto en el caso de Túnez como en los otros países. Si lo de Napoleón resulta muy emblemático pero un tanto anecdótico, la dominación colonial no tiene nada de anecdótica. Se trata de una invasión en toda regla para quedarse un dominio militar con ánimo de establecer en aquellos países la supremacía de una población de colonos europeos. En el caso de Túnez, por ejemplo, como no existía un registro de la propiedad establecido, lo que hicieron los franceses fue crearlo. El proceso era tal que, como en la tradición musulmana la propiedad se demostraba por la tradición oral y se recurría a los ancianos del lugar para saber a quién pertenecía una determinada finca, los colonizadores empezaron a aprovecharse de este sistema para conseguir que un propietario cualquiera apoyado por dos testigos vendiera la finca, para así inscribir las mejores propiedades, adquiridas por cantidades irrisorias, a nombre de los colonos franceses.

Todo el hecho colonial se vive en el mundo árabe como una inmensa humillación que, dependiendo de los países, se prolonga entre 50 o 100 o 130 años como en el caso de Argelia. En muchos aspectos, el pueblo árabe se considera elegi-

do, como muchos otros, por haber recibido la revelación a través del Profeta y, por tanto, destinado a dominar el mundo. Pero en el momento de la colonización debe enfrentarse a la decadencia y verse en situación de debilidad por las técnicas aplicadas en el ámbito bélico y por la potencia industrial y tecnológica de los colonizadores. Por mucho que reivindiquen un pasado glorioso, la plenitud de Al Andalus, por ejemplo, la realidad es que no han podido mantener el ritmo marcado por Europa y Occidente, y todo ello es vivido como una inmensa humillación.

Hagamos una pequeña cabalgada histórica hasta el momento de las independencias, una época de grandes esperanzas. Entre los años cincuenta y sesenta los distintos movimientos nacionalistas y, por supuesto, anticolonialistas consiguen acceder a la independencia, de forma distinta en cada país: tras una ardua lucha, mucho más política en el caso de Túnez, increíblemente sangrante y violenta en el caso de Argelia. El establecimiento de regímenes nacionalistas suscita un momento de esperanza en el mundo árabe, se abre la posibilidad de construir sus propios Estados desde una perspectiva modernizante.

Así, se retoma la línea de los intentos de modernización que, por supuesto, habían continuado bajo el sistema colonial, pero aplicados únicamente a los colonos. En general, tanto Gran Bretaña como Francia habían creado una dualidad de sistemas. Por expresarlo en términos jurídicos, dejaron que los autóctonos siguieran funcionando según el Derecho coránico y aplicaron unos códigos modernos para los colonos. El código francés se aplicaba sólo a los colonos, de manera que para cualquier cuestión de Derecho civil —familia, herencias, etc.— si eran colonos se aplicaba el código francés por tribunales civiles y laicos. Pero si eran autóctonos, se aplicaba el Derecho tradicional musulmán y quienes lo dirimían eran los tribunales coránicos.

Con la independencia, los nuevos regímenes que emergen, casi sin excepción, son regímenes nacionalistas árabes, ya que cuando los británicos establecen monarquías de corte tradicional, como sucede en países como Irak, Egipto o Libia, acaban siendo derrocadas. Estos regímenes son modernizantes en el sentido de que en primer lugar pretenden fundar un

Estado moderno con sus instituciones (administración pública, ejército, etc.) que, luego, les permita sentar las bases del desarrollo social y económico del país. Hay un inmenso esfuerzo que suscita unas grandísimas esperanzas. Es toda la época algo enfebrecida del *nasserismo* y del *baazismo*, en su primera etapa o del Túnez de Burguiba. Los regímenes nacionalistas árabes que intentan dar un gran paso adelante en la modernización del país, aunque con distintos matices; el caso de Marruecos, por ejemplo, es algo diferente, ya que se trata de una monarquía bastante tradicionalizante, a medio camino de los ejemplos mencionados en Oriente Medio.

Todos estos cambios galvanizan las opiniones del mundo árabe. Hay una gran sensación de paso adelante que, a la larga, se convertirá en un sentimiento de frustración porque, pese a los cambios, estos regímenes acabarán siendo autoritarios. De hecho, los países árabes partían de situaciones problemáticas, con tasas de analfabetismo muy elevadas y, aunque los franceses hubieran estructurado una red de escuelas y liceos franceses, estos estaban destinados a los colonos. Así, lo que hizo Burguiba tras la independencia fue extender estas realizaciones al resto de la población, expulsando a los antiguos colonos pacíficamente. Burguiba, prototipo del nacionalista árabe modernizante de la época, aplica a toda la sociedad tunecina lo que los franceses habían creado para la minoría de los colonos. Son medidas revolucionarias en el sentido de que pretenden recuperar el tiempo perdido en ese desfase histórico, en su adaptación a la modernidad. Esta adaptación implica, como había sucedido en Europa, avanzar hacia una sociedad mucho más laica, con un pensamiento más laico y que diera prioridad a la enseñanza y a la formación profesional, entre otros elementos.

Por otra parte, destaca también en Túnez la elaboración de un nuevo código del estatuto personal —el capítulo primero de nuestro Código Civil— que cambia radicalmente la situación de la mujer; las relaciones de familia y la organización de las herencias, en total oposición a la tradición coránica. Así, pues, desaparece la poligamia, que no solo pasa a no estar recogida como algo normal en la legislación, sino que se convierte en un delito penal, al igual que lo es el repudio, y se establece un divorcio que puede pedir tanto uno como otro contrayente, aunque resulta muy caro. El estatuto de la mujer

queda modificado en todos los aspectos excepto en un punto que, puesto que aparece explicitado de forma muy clara en el Corán, no se modificó para evitar mayores problemas: la herencia. En Derecho coránico tradicional, el hombre hereda el doble que la mujer.

Aparte de esta modificación del Código personal, como ya se ha señalado anteriormente se realiza un esfuerzo enorme dedicado a la enseñanza. Resulta todavía impresionante que se destinara el 38 por 100 del presupuesto público a la enseñanza. En el caso de Túnez esto sucede así porque Burguiba era un déspota ilustrado, bastante déspota y bastante ilustrado, que tuvo claro que era necesario ese gran esfuerzo para modernizar la sociedad. Sin embargo, en distintos grados este fenómeno es similar en otros países. Existe un régimen autoritario que quiere modernizar la sociedad y que es, más o menos, ilustrado. Esto no omite que se cometan errores. En el caso de Burguiba dichos errores se corrigieron bastante pronto pero en otros países no se reaccionó tan rápido y en algunos sigue el despotismo pero ha menguado o desaparecido la ilustración.

La idea general en los años sesenta era montar un sistema que, en definitiva, obedecía a la mentalidad de la época. La inspiración tercermundista, izquierdista, llevó a los regímenes a montar unos sistemas muy burocratizantes, en la línea del tercermundismo socializante de la época, que Burguiba, por ejemplo, corrigió. Apareció llorando en la televisión, haciendo gala de su conocida teatralidad, y admitió haberse equivocado. Seguidamente encarceló al «superministro» de economía Ben Salah, que posteriormente logró escapar, no se sabe si soltado a propósito, para convertirle en el chivo expiatorio de todos los problemas. Sin embargo, otros Estados aplicaron esta misma línea como en la Argelia del FLN y en ningún momento la han repudiado.

Ese esfuerzo se hace, pues, en muchos países árabes y ese es, justamente, el punto clave de lo que está sucediendo hoy, puesto que se han perpetuado los déspotas con unos regímenes que, en algún momento, fueron más o menos ilustrados, lo que ha permitido el acceso a la educación, a la formación, pero sin que hayan cambiado las expectativas de futuro. Túnez fue quizás el régimen más ilustrado, que provocó que es-

tas divergencias entre una población educada y un régimen despótico fueran muy amplias, y es por eso que prende primero en Túnez la mecha de las revueltas, porque es donde la contradicción es mayor. En otros sitios, como por ejemplo en Marruecos, la situación es muy diferente. Todavía ahora el nivel de analfabetismo es del 45 por 100, entre las mujeres del 60 por 100, en el campo del 80 por 100, y lo que es peor de todo, un porcentaje excesivo de los niños están sin escolarizar. Esos serían los dos extremos. Pero incluso en el caso de Marruecos, comparado con la sociedad tradicional previa, es destacable que más del 60 por 100 de los niños esté escolarizado, cuando en el momento de la independencia de Francia, entre la población autóctona solo alrededor de un 8 por 100 de los niños lo estaban.

Así, pues, las sociedades árabes han experimentado una transformación muy en profundidad, por el acceso a la educación principalmente, pero también porque se han hecho grandes esfuerzos y se han corregido los errores del burocratismo socializante, como en el caso de Túnez. Los que han quedado sin corregir, en muchos casos, es porque sus gobiernos se lo podían permitir, por las rentas del petróleo. A veces incluso, como en el caso de Libia, la situación evoluciona a países tan desactivados que ni siquiera tienen instituciones. Libia es un país completamente desactivado, porque el pequeño estipendio que se entregaba a todo libio les dejaba inactivos y el país funcionaba porque los 150.000 o 200.000 extranjeros que trabajaban allí hacían funcionar las cosas.

De este modo, en mayor o menor grado, se ha generado en todos los países una sociedad bastante modernizada. Lo que ha conseguido la modernización social es generar unas clases medias, modestas pero bastante amplias. Un segmento de población que, con esa gran escolarización desde finales de los años cincuenta, ha accedido incluso a estudios universitarios. Sin embargo, luego no ha conseguido encontrar empleo porque el crecimiento económico no ha sido suficiente. A pesar del crecimiento que se ha generado, los gobernantes han resultado ser despóticos y se han aprovechado de ello. Se ha entrado en un ciclo vicioso de despotismo y corrupción hasta unos límites que, como en el caso de Túnez, han sido extraordinariamente exagerados, y es previsible que en otros sitios sean parecidos, aunque no conozcamos los he-

chos en detalle. Así es como se genera una disociación entre una población, especialmente la juventud moderna, que tiene acceso a la información, y la realidad del despotismo y la corrupción.

El tema del acceso a la información es también importantísimo para entender lo que está sucediendo. No es solo Twitter o Facebook. Lo más importante es Al Yazira, un canal de televisión que ven todas o casi todas las familias en el mundo árabe. La guerra del Golfo de 1991 significó la gran eclosión de la CNN en todo el mundo. En ese momento presenciábamos la historia en directo a través de la CNN y hubo un monopolio occidental de la información. En la siguiente guerra del Golfo, el panorama ya había cambiado. Ya no había un monopolio occidental de la información, porque la gente en el mundo árabe lo que veía era Al Yazira o Al Arabiya. Hoy por hoy, desde cualquier ordenador con acceso a Internet uno puede conectarse a Al Yazira y obtener la información. Al Yazira cuenta con una emisión en inglés que explica en directo lo que está pasando hoy en Libia, si bien existen diferencias entre la versión en inglés y la versión en árabe, más dirigida al público local esta última y algo más edulcorada la inglesa. Pero, en cualquier caso, se cuenta de verdad lo que está sucediendo y desde una fuente que se percibe como próxima y creíble porque es una cadena de televisión árabe.

En definitiva, es la contradicción entre una sociedad modernizada, formada, y unos gobiernos autoritarios basados en parámetros antiguos, lo que hace que estallen estas revueltas en el mundo árabe. Mohamed Buazizi, el chico que se inmola en Túnez, es un chico con estudios de informática, que se gana la vida con la ventá ambulante de fruta porque no tiene otra forma de mantener a su familia. Pero no se inmola por ser pobre y verse forzado a ganarse la vida así, sino que se inmola en un gesto de rabia y dignidad cuando le destruyen la carretilla donde vende la fruta, le llevan detenido, le insultan, le abofetean y le prohíben continuar con su medio de vida. Mientras, sabe lo que está sucediendo con la familia gobernante, cuyas propiedades controlan la producción del 40 por 100 del PIB del país. Tras la revolución se ha expropiado en beneficio nacional a alrededor de un centenar de personas vinculadas a la familia de Ben Ali.

Se trata de una rebelión de la gente joven, que ha tenido acceso a la educación, que tiene una manera distinta de ver el mundo y que tiene una información, porque a través de canales como Al Yazira conoce la realidad. Lo que nadie esperaba era que estos jóvenes tuvieran la valentía de plantar cara al régimen, a todos esos regímenes, policiales y represivos, y arriesgar su vida, he ahí la increíble realidad, para acabar derribando al régimen. Lo cierto es que los tunecinos con su valentía tuvieron mucha suerte, porque había un golpe de Estado en marcha y podrían haber caído en otra dictadura.

Si las revueltas estallan precisamente en Túnez es porque en este país la sociedad está suficientemente evolucionada y existe una fuerte contradicción entre esa sociedad y un régimen que, como todo el mundo sabe por los medios de comunicación satelitarios o informáticos, resulta absurdo, despótico y corrupto. En este pequeño país es donde la disonancia resultaba mayor. Cuando el fenómeno se contagia a Egipto pasa a ser un tsunami, una ola que va a sacudir muy en profundidad todo el mundo árabe.

Egipto es el centro de gravedad del mundo árabe, geográfico, cultural e histórico. La transformación social también se ha producido en Egipto, pero en menor grado. Los regímenes de Egipto han sido también despóticos y algo ilustrados, no tanto como en el caso de Túnez, pero que han generado unas capas sociales medias y altas. Sin embargo, estas capas más modernizadas tienen un peso difícil de levantar, un enorme segmento de población empobrecida, en el marco de una sociedad muy tradicional. Así, los problemas sociales en Egipto son muy superiores a los de Túnez. Afortunadamente en los dos casos el ejército ha jugado un papel positivo, garantizando la estabilidad del país y adoptando las decisiones en función del interés general, incluso cuando su conclusión era que la estabilidad del país requería retirar al jefe de Estado, Zine El Abidine Ben Ali u Hosni Mubarak, probablemente previa consulta con sus socios, especialmente americanos. También en el caso de Egipto es esta sociedad que se ha transformado la que permite que se produzca la revolución.

Se podrían escribir volúmenes enteros señalando las pruebas de estas transformaciones sociales subyacentes. Sin em-

bargo, la muestra manifiesta de uno de los aspectos de transformación más profunda son las evoluciones demográficas. En el momento de la independencia, por ejemplo, la tasa de fecundidad en Túnez era de 7,3; ahora es de 2,2 hijos por mujer. Eso permite ver hasta qué punto esas sociedades han cambiado. Por tanto, aun en tiempos de crisis económica, esta revolución ciudadana no es una revuelta del pan, como había sucedido anteriormente, una revuelta por la pobreza. Esta vez va más allá. Es una revuelta que manifiesta el hartazgo contra la humillación, contra lo que se impone desde los gobiernos y que todo el mundo conoce a través de los medios de comunicación.

El acceso a la educación y a los medios de comunicación, que penetra hasta en lo más recóndito de la población, hasta las poblaciones nómadas del desierto que hoy llevan a sus hijos a la escuela y tienen un aparato de televisión, es uno de los signos de una sociedad que ha experimentado una profunda transformación.

El hecho de que la oleada de revueltas llegara a Egipto ya garantiza que trasciende a otros países árabes. Además, tanto Túnez como Egipto tienen grandes probabilidades de éxito, si desde fuera no se les complica demasiado la situación. Esto es aplicable especialmente a Túnez, puesto que es un país pequeño y más vulnerable, además de estar en contacto con la violenta situación en Libia. Si ahora prevaleciera Gadafi, si continuara en el poder, Túnez podría tener problemas porque ya anteriormente Gadafi organizó y mandó gente armada, y podría volver a hacerlo para evitar que se instaure en el país vecino un gobierno excesivamente disonante del suyo. Si no se producen interferencias externas conseguirán estabilizar el país. De hecho, los obreros ya han vuelto al trabajo en las fábricas y fueron ellos mismos los que organizaron la vigilancia, al igual que en las ciudades, donde fueron comités de jóvenes los que vigilaban las calles y garantizaban la seguridad frente a vándalos y ex miembros de la policía que intentaban sembrar el caos. En estos momentos ya hay una comisión en marcha que está redactando las nuevas reglas electorales para crear una Asamblea Constituyente. Además, saldrán adelante porque hay una base de cuadros muy formados, también en la administración.

En el caso de Egipto, aunque las diferencias sociales sean mayores que en Túnez, el hecho de que el ejército sea una institución fuerte y respetada da más posibilidades de éxito. Sin embargo, en Egipto la contradicción entre el tiempo que requieren los cambios y la urgencia de las necesidades es mayor, por lo que el peligro radica en la dificultad de lograr el equilibrio entre la urgencia de las necesidades que hay que atender y el tiempo necesario para poder llegar a colmarlas. El problema es que ese tiempo es, al menos, de unos 15 o 20 años de crecimiento económico a más del 7 por 100. Ese sería el cumplimiento de la revolución.

Había un cartel en la plaza Tahrir que expresaba muy bien este problema. Uno de los jóvenes llevaba un cartel que decía «*Freedom and Welfare*». Está claro que la libertad, con mucha suerte, puede lograrse de forma relativamente rápida. Pero el bienestar requiere muchos años de trabajo para que pueda alcanzar a todos, para poder dar una vivienda digna a los que viven en los nichos de los cementerios, un puesto de trabajo, una oportunidad a todo el mundo. Esto es lo que va a dificultar la gestión de la transición. La España de la transición no estaba en la misma situación, pero llegó a un 27-28 por 100 de inflación en el año 1977. No sé a qué inflación debería llegar Egipto para tener mayores oportunidades de distribución social. Por tanto, el peligro que corre Egipto es conjugar, en primer lugar, un ejército que garantice la estabilidad; en segundo lugar, que las cosas vuelvan a funcionar y, en tercer lugar, tener la paciencia necesaria para esperar el tiempo que haga falta para ver los resultados. Se requiere además una importante ayuda exterior para superar todas las etapas que requiere la consecución del bienestar.

El resto del mundo árabe es muy variado, por lo que el cambio alcanzará a todos, pero de distinta manera. Dependerá de cada país, del grado de contradicción entre una sociedad variablemente evolucionada y un régimen de gobierno que puede resultar absurdo en este contexto de desarrollo social. En el contexto de la transición española, podría establecerse un paralelo con las palabras del presidente Suárez: «Lo que hay que hacer es que sea legalmente normal aquello que ya es normal en la calle». La sociedad española, por el esfuerzo de toda la población, había evolucionado mucho, sobre todo en los años sesenta, con lo que se ha llamado

posteriormente «el desarrollismo». Haciendo horas extras y con el pluriempleo la gente había sacado a sus hijos adelante, había conseguido llevarlos a la escuela, comprar un apartamento e incluso un seiscientos... Aquella gente tenía acceso a la educación y a la información y ya no podía seguir viviendo bajo un régimen que ya no se correspondía con esa sociedad. En España se pudo hacer una transición pacífica porque había un estadio de evolución social y, además, hubo suerte de que el proceso no descarrilara con el 23-F y episodios similares.

Desde el punto socioeconómico Egipto se enfrenta a serias complejidades, pero podrá salir adelante con un ejército que garantice la estabilidad y el establecimiento de un sistema democrático y representativo, para que no haya un nuevo despotismo que conduzca a la corrupción y al dominio del latrocinio. Sin embargo, y esto es algo que también temen los egipcios, es preciso evitar que el ejército se ponga por encima de la sociedad y perpetúe el tipo de régimen que había anteriormente. Existe el riesgo de que se produzca un gran cambio para que todo acabe quedando en algo parecido a lo que ya había.

Finalmente, hay que tener en cuenta el caso de Marruecos. Marruecos es un caso bastante especial porque hasta que murió Hassan II ha sido una sociedad que ha vivido bajo unas políticas retardatarias. Cuentan que a finales de los años sesenta, Hassan II, ya como Rey, viajó a Túnez y estando con Burguiba este le contaba las realizaciones del régimen, entre ellas el acceso a la educación. Dicen que Hassan II le respondió: «Oiga, señor Presidente, ¿se da cuenta de que toda la gente que lleva a la escuela, un día se puede levantar contra usted?», a lo que Burguiba respondió: «Sí, Majestad, pero si se tienen que levantar contra mí, prefiero que hayan pasado antes por la escuela». Esta es una anécdota muy explicativa de la diferencia de la evolución de Túnez y Marruecos, donde la política ha sido mucho más tradicionalista. Con ello, si antes del año 1956, cuando alcanzan ambos países la independencia, Marruecos era más rico que Túnez, hoy Túnez tiene bastante más renta per cápita que Marruecos. Por consiguiente, en Marruecos la disonancia no es tan grande, no hay una contradicción tan grande entre

la situación de modernización social y la realidad del poder político.

Sin embargo, en Marruecos también habrá demandas, pero hay que tener en cuenta que es un país con muchos más recursos, no solo riquezas naturales como fosfatos, sino muy especialmente recursos institucionales, políticos y culturales. Marruecos cuenta con partidos políticos e instituciones, frente a la situación en el resto del mundo árabe, donde en casi todas partes son o eran regímenes de partido único o hiperdominante con algunos otros partidos títeres cooptados por el partido en el poder. En Marruecos hay verdaderos partidos, lo que pasa es que no pueden siempre gobernar, aunque haya elecciones considerablemente libres. Finalmente es el Rey quien manda formar gobierno a quien considera oportuno y no, forzosamente, al que ha ganado las elecciones. Es lo tradicional y habitual. Además hay varios ministerios, entre ellos nada menos que Interior, Asuntos Exteriores y Finanzas, que son ministerios de «soberanía» nombrados directamente por el monarca y a él rinden cuentas.

No obstante, existen partidos de verdad, que tienen fuerza, que tienen representatividad, lo que da al país gran capacidad de maniobra. Además, hay un plus de legitimidad en el propio Mohamed VI, puesto que hace diez años que empezó el proceso de reformas. Posteriormente, estas se han ido parando, pero avanzó con una reforma de la legislación sobre el estatuto personal y se han ido haciendo algunas reformas adicionales. Además, ha habido un cierto progreso económico del país, se ha aliado con Europa como país asociado en el marco del proceso de Barcelona, cuyos efectos sí se perciben en el propio país. Así, Marruecos ha ido más o menos progresando.

Por último, en el caso de Marruecos hay también un plus de legitimidad histórica y religiosa de la propia dinastía reinante. En una sociedad tradicional, como es la marroquí, el Rey, que es gobernador de los creyentes, descendiente del Profeta, tiene elementos de fuerza suficientes para que, si se actúa de forma inteligente, el monarca lidere el cambio, apuntándolo como un mérito. Eso es lo que a la larga puede llevar al país a tener unas instituciones normales que es, en definitiva, de lo que se trata.

En definitiva, esta es una revolución genuina democrática de ciudadanos —no solamente una revuelta del pan— que piden tener unos regímenes normales, democráticos, representativos. Es una gran revuelta de la dignidad, que seguro que continuará. Estamos viviendo un periodo de ajuste. Se hace difícil predecir lo que sucederá mañana en Libia o en Bahréin, pero seguramente dentro de 15 o 20 años, en todos estos países habrá unas formas de organización política que se corresponderán con las sociedades que se están configurando en el mundo árabe.

Muchas gracias. Les invito a que planteen las preguntas que consideren.

### ***Sobre Argelia***

Argelia cuenta con ingredientes parcialmente distintos de los que han tenido Túnez y Egipto. Aunque existe la disonancia con igual fuerza que en otros países, porque la población también ha tenido acceso a la educación y a la formación, el ejército difícilmente puede jugar el mismo papel, porque es la propia esencia del régimen. Además, Argelia se enfrenta a unos problemas de corrupción bastante extensa difíciles de erradicar. Asistimos a un fortalecimiento del régimen que va a tratar de manipular el sentimiento nacionalista. Una población con una historia relativamente reciente muy traumática ya con una guerra por la independencia crudelísima, sobre todo en los años noventa, en que en Argelia hubo cientos de miles de muertos, con unas situaciones escalofriantes. Todo esto dificulta un movimiento ciudadano con las características del de Túnez o Egipto. Además, la sociedad sufre la maldición del gas, que genera unas rentas que permiten desmovilizar a la población y financiar el país, aunque no esté funcionando. Un país como Argelia, tradicionalmente exportador de productos agrícolas, ha pasado a ser un gran importador; las rentas del gas y el petróleo pagan esta factura comercial. Este factor adicional de la venta del gas y del petróleo le da recursos para subsistir no solo al país, sino también y en primer lugar al régimen.

### ***Sobre los islamistas***

Puede ser distinto en un país u otro. En Egipto podría haber una especie de pacto sobre el porcentaje que cada uno puede sacar en las elecciones, llegando incluso a no presentarse en determinadas circunscripciones electorales, para que el resultado final sea, más o menos, el previsto. Eso es lo que está sucediendo en Marruecos. En general, hay la posibilidad de que los islamistas jueguen un papel bastante similar al modelo turco, hoy dirigido por un partido islamista, sin que ello haya supuesto un cambio radical.

### ***Sobre el alcance del cambio y la intervención exterior***

Creo que el cambio ya se está haciendo de forma endógena y es un cambio que afectará a todo el mundo árabe. Está por ver el calendario con el que se producirá el cambio en cada país, pero unas sociedades modernas requerirán unas formas de gobierno acordes con sus características. Es una mancha de aceite que se extenderá por la propia realidad de las cosas, más que por la acción de los actores externos. A corto plazo, Libia es un gran drama porque se trata de un país desestructurado, sin instituciones; también hay bastantes dudas sobre lo que ocurrirá en la parte más oriental. Siria es crucial en el conflicto de Oriente Medio. Todavía está abierta la pregunta de si el contagio alcanzará a Arabia Saudí. Me inclino a pensar que de una u otra forma la oleada de cambio también les afectará, pero cabe preguntarse cómo y cuándo. Habrá cambios generalizados en todos los países en los próximos dos años, pero habrá que ver cuáles son cambios verdaderamente profundos.

### ***Sobre el papel de la mujer***

Clave, porque siempre lo son para los proyectos de cooperación. Es el factor clave de la llamada *modernización* social. Lo mejor que se puede hacer en proyectos de cooperación es trabajar con las mujeres: cambiar su estatus legal,

mejorar sus capacidades. El papel de la mujer afecta a toda una serie de cuestiones fundamentales como la educación de los niños, la tasa de actividad, el cambio de las mentalidades, el cambio de las formas sociales y familiares, el crecimiento económico, la gestión de los recursos —crucial en países de bajo nivel de renta—. Es, pues, un factor fundamental para llegar a ese estadio de desarrollo social que requiere el cambio. Será preciso que las mujeres puedan jugar ese papel social que les atañe para permitir que la situación evolucione.

### ***Sobre la visión del cambio y el paso a la democracia como una nueva colonización de ideas***

La democracia no es una cultura política propia de la sociedad occidental, sino una forma de organización política que se corresponde con unas sociedades que se encuentran en un determinado estadio de desarrollo socioeconómico. No es un modelo «cultural»; también en Europa se han vivido épocas históricas con una gran cultura propia y nada democrática. Ciertamente, como la Revolución industrial se origina en Inglaterra y la Revolución francesa en Francia, se percibe esta forma de organización política como propia de la cultura europea occidental. Pero no lo es, es propia de la cultura occidental cuando esta alcanza un estadio de desarrollo económico y social determinado. Identificar la democracia como una característica del modelo occidental es una falacia antropológica e histórica. Es característica de cualquier tipo de cultura, de cualquier modelo, que alcance un determinado grado de desarrollo económico y social. Eso tampoco debe entenderse como una justificación para el despotismo hasta que se alcanza ese nivel. El despotismo produce anquilosamiento, no permite avanzar. Es lo que ha pasado en los países árabes: un anquilosamiento en los regímenes y una perpetuación en el cargo de las mismas familias. Un nivel aceptable de democracia y de representatividad es necesario para que se trabaje realmente en nombre de todos los administrados. Es preciso un sistema de gobierno que obligue a tomar en consideración los intereses de la población; al menos, para poder ser reelegido.

### ***Sobre la Unión por el Mediterráneo (UpM)***

Ahora más que nunca, se necesita una gran política europea a favor del desarrollo económico y social del sur del Mediterráneo. Esta es la idea de partida del proceso de Barcelona en 1995, con un enfoque amplio, muy en este sentido, que enfatizaba el respeto de los derechos humanos, la democracia y un desarrollo económico y social y el diálogo intercultural y la participación de la sociedad civil. Este proceso ha dado lugar por una parte desde 2005 a la política de vecindad, que se desgajó de ahí y que abarca la relación bilateral de la Unión Europea con los países vecinos, y, por otra desde 2008, a la idea lanzada por Sarkozy de crear una Unión por el Mediterráneo, que nació con defectos de estructura y organización graves. Sobre todo porque, en gran medida, el planteamiento francés era renacionalizar y descomunitarizar la política europea hacia el Mediterráneo.

Esto ha tenido como consecuencia que esa dimensión de la política mediterránea ha sustraído en gran parte la competencia de la Comisión Europea al crearse la Secretaría de la UpM como un organismo internacional específico. La Comisión limita sus recursos, que gestiona más directamente a través de la política de vecindad. Además, se vincula a la Liga Árabe que, hasta la fecha, vivía el proceso euromediterráneo desde fuera y que no ha sido tradicionalmente partidaria de esta política de Europa hacia el Mediterráneo. Por otra parte, la decisión de establecer una copresidencia ha sido inicialmente un elemento conflictivo para los Estados del sur, con graves tensiones entre ellos que, por el contrario, se habían podido sortear mejor en el marco del proceso de Barcelona. En este, aunque hubiera ausencias en algún momento, las reuniones se desarrollaban, se adoptaban decisiones y se avanzaba. Visto que al final se lograba ir avanzando, todos los países miembros querían al final participar. Frente a esta flexibilidad, con la UpM hemos creado una estructura intergubernamental que tiene que funcionar por consenso y en la que votan todos los Estados partes, convirtiendo todos los conflictos que acechan a la región en grandes retos que bloquean el funcionamiento. Pero la UpM existe, es lo que tenemos y hay que saberlo aprovechar. Necesitamos una política

hacia el Mediterráneo. Habrá que intentar sustraer la Secretaría de la UpM a la lógica de los conflictos y hacer cambios importantes porque hoy, como decíamos, está más claro que nunca que es necesaria una gran política europea hacia el sur, y la Unión por el Mediterráneo es el organismo internacional creado para hacerlo.

**MODELOS DE COOPERACIÓN  
INSTITUCIONALIZADA ENTRE  
LOS ESTADOS: PUNTOS DE CONEXIÓN  
CON LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO  
(UpM)**

Dra. Anna M. BADIA MARTÍ  
Catedrática de Derecho Internacional Público  
Universidad de Barcelona

**1. PLANTEAMIENTO**

El 4 de mayo de 2010, bajo presidencia española de la Unión Europea, se publicó el Acuerdo de Sede entre el Reino de España y el Secretariado de la UpM<sup>1</sup>, acto significativo y esperado, al menos desde una aproximación jurídico-formal. Su importancia radica en mostrar la capacidad jurídica internacional, por parte del Secretariado, de concluir un tratado internacional. El texto refleja las relaciones mutuas entre este y el país en que se establece. En este sentido, probablemente sea la primera expresión de la UpM como ente jurídico con vida propia, distinta y separada de los Estados que la configuran, aunque por el momento, a fecha de redactar este escrito,

---

<sup>1</sup> BOE núm. 145, de 15 de junio de 2010.

noviembre de 2010, no dispongamos de ninguna otra manifestación clara.

La sede de una Organización Internacional (OI) es la expresión física de su existencia y uno de los elementos determinantes para la consideración de las Organizaciones Internacionales, como sujeto de Derecho internacional. Ahora bien, la cuestión que se plantea es si la conclusión de este acuerdo, junto con el acto constitutivo, son los elementos concluyentes que nos permiten afirmar que estamos ante un nuevo sujeto de Derecho internacional. El acuerdo de Sede significaría el inicio de la vida como Organización con la categoría jurídica de sujeto.

A la vista de la rica práctica internacional y la versatilidad de modelos de relación entre los Estados, entiendo que los textos que se adoptan, de carácter vario, suponen la formalización de las relaciones entre el grupo de Estados implicados y la entrada en el ordenamiento jurídico-internacional del ente. Sin embargo, a pesar de su existencia esta realidad no permite una automática asimilación a la obtención de la plena capacidad jurídica y de obrar del nuevo ente ni su categorización de sujeto internacional. Para conocer el alcance y contenido de las relaciones institucionalizadas, deberán estudiarse las especificidades del caso concreto.

La cuestión a tratar es en qué medida los textos de que disponemos y la vida de la UpM, a través del Secretariado, culminan un proceso largo y laborioso de las relaciones euromediterráneas, iniciadas en el proceso de Barcelona de 1995, si estamos ante un ente con vida propia y plena y, de ser así, cómo se delimita dentro del ordenamiento jurídico internacional.

La UpM se ha ido edificando a través de un proceso evolutivo de relaciones entre los Estados miembros de la Unión Europea, con los países del sur del Mediterráneo en un sentido amplio, relaciones también lideradas por la Unión Europea con los países mediterráneos no miembros de la UE, y un conjunto de relaciones entre países de esta área entre sí; configurando lo que se denomina el «espacio euromediterráneo». A este término que incluye el referente geográfico se le debe añadir el componente económico y de seguridad, dando por sentado que ello significa una voluntad política, mostrada

tanto por los Estados interesados como por la Unión Europea<sup>2</sup>. El proceso tiene su base de acción en las Conferencias Euromediterráneas organizadas a partir de la Conferencia de Barcelona de 1995<sup>3</sup>.

El contexto de institucionalización es muy permeable a los intereses en presencia, lo que se evidencia en la «flexibilidad» del proceso y, en concreto, en los diferentes modelos de cooperación institucionalizada que se utilizan, optando por el que mejor se adecúe a los intereses de las partes en torno a una materia específica. La versatilidad en la adecuación a las circunstancias también corre el peligro de ralentizar el proceso o cambiar su enfoque con riesgos de desvirtuarlo. Al margen de la valoración que merezcan los aspectos sustantivos, el proceso se muestra cambiante, no estático, tanto en lo que se refiere al desarrollo de los presupuestos de acción, cristalizados en la cumbre de Barcelona, como al planteamiento y gestión de acciones concretas<sup>4</sup>.

La premisa de esta exposición es considerar que la UpM es un marco de referencia para diferentes modelos de cooperación institucionalizada, de distinta naturaleza jurídica. Nos planteamos si el entramado de relaciones configura un todo interrelacionado en fase de consolidación como OI con personalidad jurídica propia y, en su caso, cuál es su contenido.

Los primeros puntos a tratar son los textos de referencia del establecimiento de la UpM, la Declaración de la Cumbre de París de 13 de julio de 2008 y los documentos posteriores, que perfilan la estructura institucional, hasta llegar al acuerdo de Sede de mayo de 2010; en ellos se identifican los objetivos de la UpM. En segundo lugar nos referiremos brevemente a las partes y las relaciones que se establecen entre

<sup>2</sup> ASLI SÜEL, «From the Euromediterranean partnership to the Union for the Mediterranean», *Perceptions, Journal of International Affairs*, vol. 13, núm. 4, pp. 87-115.

<sup>3</sup> Sobre las propuestas que se barajaron y los diferentes intereses en presencia, *vid.* E. SOLER LECHA, «Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo. Génesis y evolución del proyecto de Unión por el Mediterráneo», *Opex, observatorio de política exterior española*, Documento de trabajo 28/2008.

<sup>4</sup> Un estudio completo del alcance y contenido del proceso, en E. BARBER IZUEL, «La Unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 32, enero/abril (2009), pp. 11-48.

ellas, para comentar a continuación el Secretariado conjunto, «ente» en el que se concreta, por el momento, la personalidad jurídica de la UpM y punto nuclear de la «arquitectura institucional», según terminología de este proceso euromediterráneo.

Nos proponemos por tanto un ejercicio de carácter formal, y en gran parte especulativo, sobre la naturaleza jurídica internacional de la UpM. La realidad muestra un bajo perfil en las expectativas de efectividad al menos por el momento. En el presente no se constata el impulso político necesario y la complejidad de las relaciones a las que da cobijo tampoco ayudan a estructurar y financiar el proceso.

Un freno lo constituye el conflicto palestino-israelí que se manifiesta cada vez que debe convocarse una conferencia, ya que el proceso es uno de los marcos en los que participan ambas partes en conflicto. Pero el conflicto de Oriente Medio no es el único escollo del proceso, también han de tenerse en cuenta las diferentes posturas que sostienen los Estados miembros de la Unión Europea con el Mediterráneo y la disparidad, entre los países árabes, sobre cómo afrontar sus intereses en el espacio euromediterráneo.

## 2. OBJETIVOS

La creación de la UpM se formaliza en la Declaración común de la Cumbre de París para el Mediterráneo, de 13 de julio de 2008. Este texto se complementa con otros tres de diferente naturaleza y adoptados ya en su estructura institucional: la Declaración final de la Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de Marsella, de 3 y 4 noviembre de 2008; el Estatuto del Secretariado de la Unión Europea, de 3 de marzo de 2010<sup>5</sup>, aprobado por los Altos Funcionarios, y el Acuerdo de Sede entre el Reino de España y el Secretariado de la UpM, de 4 de mayo de 2010<sup>6</sup>.

La Declaración de París de 2008, a la que nos referiremos básicamente en este epígrafe, formalmente es un texto adop-

<sup>5</sup> PARTENARIAT EUROMED, Doc. núm. 41/10 anexo, UfM Copresidency.

<sup>6</sup> BOE núm. 145, de 15 de junio de 2010.

tado en el marco de las conferencias periódicas del proceso de Barcelona iniciado en 1995.

Desde la perspectiva jurídica internacional es un acuerdo político formalizado en el propio contexto de su adopción, el marco negociador de la Cumbre Euromediterránea. Es por tanto la Cumbre la que identifica quiénes son los llamados a suscribir el documento<sup>7</sup>.

A reserva de lo que ocurra en un futuro, la Declaración de 2008 cumple la función que corresponde a los tratados constitutivos de las OOI, en los que se identifican los objetivos del marco de cooperación, los Estados llamados y las herramientas con que cuenta para cumplir sus objetivos: el conocido como organigrama con las competencias que le son atribuidas. En la UpM, la denominada «arquitectura institucional» cuenta con unos órganos plenarios, otros de carácter funcional y un ente dinamizador y gestor de los asuntos que es el Secretariado, con capacidad jurídica para actuar en el ordenamiento interno y en el ordenamiento internacional.

El objetivo de la UpM es establecer un «marco reforzado de cooperación multilateral», dirigido a favorecer el consenso, en un plano de igualdad y respeto a la soberanía, para alcanzar la cooperación para la reforma de políticas sociales y económicas y su modernización. Se trata de un proyecto de cooperación en el espacio euromediterráneo, consistente en priorizar las áreas de interés que se concretará en la financiación de proyectos; siendo esta actividad operacional, la que permitirá hacer más visible al ciudadano de las dos orillas, el proceso de Barcelona.

La UpM no incorpora la materia de seguridad, esfera que no entra en su ámbito de competencias. Ahora bien, sí que se

<sup>7</sup> El documento se adopta bajo la copresidencia de turno: Francia y Egipto y en presencia de la Unión Europea representada por el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y el Alto Representante para la Política Exterior y Seguridad Común. Asisten los 43 Estados de la conferencia y representantes de 12 instituciones de diferente condición: NNUU, el Parlamento Europeo, el Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo, Liga de Estados Árabes, Unión Africana, Unión del Magreb Árabe, Organización de la Conferencia Islámica, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Mundial, Alianza de Civilizaciones y la Fundación Euromediterránea Ana Lindh para el diálogo de las culturas.

contemplan los parámetros en los que se circunscribe, necesarios para cumplir sus objetivos de cooperación y realización de proyectos conjuntos, en un «área geográfica de seguridad» y en un contexto de paz y estabilidad.

Con esta idea y siguiendo el marco de referencia que establece la Declaración de Barcelona, se establecen las líneas directrices en tres ámbitos: desarme y control de la carrera de armamentos, principios democráticos y respeto a los derechos humanos y, en tercer lugar, la lucha contra el terrorismo. Se incluye también una referencia a uno de los elementos desestabilizadores de la zona: el conflicto palestino-israelí.

Por lo que se refiere al desarme y control de la carrera de armamentos, se opta por el fomento de las acciones jurídicas y de verificación existentes. Respecto a las armas de destrucción masiva, se alude a dos tipos de medidas; por un lado se alienta la adhesión a los tratados de no proliferación, tanto universales como regionales, y a los tratados de limitación de la carrera de armamentos<sup>8</sup>, y por otro lado se alienta el establecimiento en Oriente Próximo de una zona exenta de este tipo de armas, en la línea señalada en los foros internacionales<sup>9</sup>. Por lo que atañe a las armas convencionales, se recomienda la adhesión a la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CCW).

Los principios democráticos son, una vez más, un referente en la acción política internacional a los que se alude recurrentemente, y se vinculan con el respeto a los derechos

<sup>8</sup> Tratado de no proliferación de armas nucleares (TNP); Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y toxinas y sobre su destrucción (BTWC); Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción (CWC); Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares (CTBT).

<sup>9</sup> Para conocer el estado de la cuestión, *vid.* Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/64/26, «Creación de una zona libre de armas nucleares en la región del Oriente Medio», 2 de diciembre de 2009.

Las líneas directrices para la creación de una zona desnuclearizada figuran en DOCUMENTOS OFICIALES DE LAS NACIONES UNIDAS, Informe del Secretario General, «Creación de una zona libre de armas nucleares en la región de Oriente Medio. Estudio de medidas eficaces y verificables que faciliten la creación de una zona libre de armas nucleares en el Oriente Medio», Doc. A/45/435, Anexo, de 10 de octubre de 1990.

humanos y la búsqueda de su efectividad. Mención expresa merece el fomento de empleo y la lucha contra la pobreza en los términos formulados en la esfera universal de los objetivos del milenio de las Naciones Unidas.

El terrorismo ha recibido un tratamiento específico en las Cumbres Euromediterráneas, y en la de 2005 se adoptó el «Código de conducta euromediterráneo relativo a la lucha contra el terrorismo», texto que no aporta especificidades de cooperación pero que significativamente pone el acento en los riesgos de identificar las actividades terroristas con una cultura y/o religión. La profesora Stoffel, que analiza el Código en el contexto de las medidas adoptadas en las Naciones Unidas y otros ámbitos de la Unión Europea, considera que es un «texto consensuado emitido en forma de Declaración, que ofrece un marco general de carácter político y describe los principios de base esenciales a partir de los que [los países que lo adoptaron] [...] decidieron establecer su cooperación contra el terrorismo»<sup>10</sup>.

Por último, el posicionamiento respecto al conflicto palestino-israelí es en el contexto de la pacificación de Oriente Medio, en los términos de la Conferencia de Madrid de 1991. Este conflicto, que no es el único —no puede obviarse el de Chipre—, sí es el de mayor intensidad y capaz de impregnar todo tipo de acción. A pesar de ello, en el Secretariado participan ambas partes en el conflicto en plano de igualdad; formulación que expresa las posibilidades de coexistencia pese a los riesgos de paralización que pueda comportar.

Entiendo que la UpM se presenta como un centro de relaciones euromediterráneas, que incluye el diálogo político, la cooperación económica y el libre cambio, el diálogo humano, social y cultural, y la migración, integración, justicia y seguridad, recogiendo los logros y el marco instituido en el Partenariado<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> N. STOFFEL VALLOTTON, «Hacia una política euromediterránea de seguridad. El “código de conducta” del proceso de Barcelona (Unión por el Mediterráneo) y el marco de cooperación actual en la lucha con el terrorismo internacional en esta región», en *Unión Europea ante los retos de nuestro tiempo. Homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, Marcial Pons, 2009, p. 1295.

<sup>11</sup> Para conocer en síntesis cómo se concreta el proceso euromediterráneo y el enfoque que se le va a dar en la UpM es muy útil acudir a las Comu-

Asentados los parámetros del proceso de Barcelona, la aportación de la nueva etapa, de la denominada UpM y el Secretariado que instituye, es la realización de proyectos concretos en los que todas las partes estén interesadas, y en los que de una forma u otra la UE ya está trabajando<sup>12</sup>.

Seis son los proyectos aprobados:

- La lucha contra la contaminación en el Mediterráneo, lo que repercute en la actividad turística.
- El establecimiento de autopistas por mar, para facilitar los intercambios comerciales.
- Cooperación en protección civil para luchar contra las catástrofes naturales.
- Plan de desarrollo de energías alternativas, especialmente la solar.
- Creación de la Universidad Euromediterránea en Portoroz (Eslovenia) y el desarrollo de un programa de intercambio de estudiantes universitarios de la región.
- Planes de ayuda a pequeñas y medianas empresas.

### 3. LOS MIEMBROS DE LA UPM Y SUS RELACIONES MUTUAS

Los Estados miembros de la UpM son 43; los 27 miembros de la UE y los siguientes Estados mediterráneos o considerados como tales: Albania, Algeria, Bosnia, Croacia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Mauritania, Mónaco, Montenegro, Autoridad Nacional Palestina, Siria, Túnez y Turquía. También es miembro la Comisión de la UE y se invita a la Liga de Estados Árabes (LEA) a participar con el estatus de observador.

Composición esta que, salvo el referente a la LEA, concuerda con los participantes del Partenariado Europeo del Proceso de Barcelona. En este sentido entiendo que, desde la

nicaciones de la Comisión, en concreto: COM (2007) 598 final y COM (2008) 319 final.

<sup>12</sup> Para un resumen de los objetivos previstos por parte de la UE en el contexto de la UpM, *vid.* Consejo de la Unión Europea, Doc. 17594/109, rev. 1 de 16 de diciembre de 2009.

perspectiva de la condición de miembro de las Organizaciones Internacionales, se está ante una Organización Internacional de carácter cerrado, y con los llamados a participar se es altamente restrictivo, al menos por el momento: ser miembro de la UE, aunque no se haya participado en todo el proceso de Barcelona, y para los demás países ribereños, no miembros de la UE, participar en el proceso o bien ser invitados por la propia UpM.

En un principio, se está en una reunión o asociación cerrada, pero sin un procedimiento de admisión directa. Se entra a formar parte si se tiene, o alcanza, la condición de miembro de la UE, o bien entiendo que cabe la posibilidad, ya que no está prohibido, de que específicamente se curse una invitación por la propia UpM.

Las relaciones entre los países no deberán entorpecer los diferentes marcos de cooperación ya existentes entre los 43, sean bilaterales o de grupo. El resultado engloba un complejo entramado relacional y configura, en parte, lo que viene a denominarse en la Unión Europea la geometría variable.

Así, cabe señalar, entre otros, el Grupo de Agadir, que es un acuerdo de librecambio entre la UE y Marruecos, Egipto, Jordania y Túnez; o los países del Magreb, que engloba a Egipto, Jordania, Líbano, Siria y cuyo objetivo es conseguir establecer un mercado regional de gas, visto como una primera etapa para la integración de su mercado gasista con la UE.

A estos marcos de cooperación económica entre algunos países de la ribera sur con la UE deben añadirse las diferentes dinámicas de actuación de esta última, como son los Acuerdos de Asociación, la Política Europea de Vecindad, el Foro Mediterráneo, el Grupo 5-5, el Diálogo Mediterráneo de la OTAN, la Conferencia de Ministros de Interior del Mediterráneo Occidental, o las relaciones de los Estados de ambas orillas con Estados Unidos<sup>13</sup>.

Sin embargo, a pesar del entramado de relaciones en presencia y su no fácil gestión, la UpM busca la participación

<sup>13</sup> *Vid.* C. ECHEVARRÍA JESÚS, «El lanzamiento de la Unión para el Mediterráneo y sus consecuencias geopolíticas», *Real Instituto Elcano*, ARI, núm. 128/2008.

paritaria entre ambas riberas del Mediterráneo en su marco institucional.

#### 4. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL: EL SECRETARIADO CONJUNTO

##### 4.1. Arquitectura institucional

La calificada de arquitectura institucional indica el marco de cooperación en que se van a desarrollar las relaciones dentro de la UpM. Su articulación se organiza en cuatro tipos de estructuras: reuniones de carácter político, reuniones de carácter administrativo, reuniones de entes subestatales, organización no gubernamental y, como ente específico, con capacidad jurídica dentro de la UpM, el Secretariado conjunto.

La arquitectura política gira en torno a:

a) Copresidencia, compuesta por un representante de los Estados miembros de la UE y otro en representación de los 20 Estados no miembros de la UE pero sí miembros de la UpM. La copresidencia opera en la esfera política y en la de carácter administrativo: cumbres, reuniones ministeriales, comité conjunto permanente, reuniones de expertos ad hoc.

b) Cumbres bianuales. La reunión se realizará en un país huésped decidido por consenso. En las cumbres se adopta una Declaración Política y se aprueba la lista de proyectos concretos estableciendo las prioridades y se diseña el programa de trabajo de forma amplia. La preparación de la Cumbre corre a cargo de reuniones ministeriales anuales.

La dimensión administrativa se organiza con las reuniones de los Altos funcionarios que, a su vez, preparan las reuniones ministeriales y se mantiene el Comité Permanente Conjunto como heredero del Comité Euromed.

La declaración de París mantiene la Asamblea parlamentaria euromediterránea, que aporta el acercamiento de las instituciones a los entes subestatales.

La dimensión de la cooperación cultural corre a cargo de la Fundación Anna Lindh.

#### 4.2. Secretariado de la UpM

A continuación se comentan algunos de los aspectos que se consideran relevantes en torno a los elementos que concurren en la consideración del Secretariado como sujeto de Derecho internacional. Este comentario se realiza en función de las disposiciones de su Estatuto, elaborado y aprobado por el Comité de Altos Funcionarios de los Estados miembros, y del acuerdo de Sede celebrado entre España y el Secretariado.

Como cuestión preliminar, quiero llamar la atención sobre la distinta naturaleza de ambos textos y la difícil calificación jurídica del Estatuto del Secretariado. En lo que se refiere al acuerdo de Sede, desde esta aproximación formal, puede calificarse de *tratado internacional* cuyas partes son: un Estado, el Reino de España y un ente dotado de personalidad jurídica, que goza de capacidad para concluir acuerdos con Estados: el Secretariado de la UpM.

Sin embargo, la existencia del Secretariado y la capacidad indicada derivan del otro texto mencionado, el denominado como Estatuto. El texto se formaliza en Barcelona, el 3 de marzo de 2010, por los Altos Funcionarios, designados por los Estados miembros de la UpM, en el contexto del «Comité» que integra la «arquitectura institucional». Cabe entender que, a pesar de la resistencia en utilizar el término «órganos» en el contexto de la UpM, el estatuto es un «acto jurídico» del Comité de Altos Funcionarios. Su naturaleza puede equipararse a la de una resolución de una Organización Internacional con contenido jurídico; no creo que pueda calificarse de tratado propiamente dicho.

En consecuencia, ante la falta de definición de la naturaleza y competencias del Comité de Altos Funcionarios, afirmación que puede extenderse a los actos acordados en su seno, la naturaleza jurídica del Estatuto que dota de capacidad jurídica y de obrar al Secretariado debe valorarse conjuntamente con el acuerdo de Sede. Éste viene a dar prueba de la existencia, por el camino de la efectividad, del Secretariado, calificado de piedra angular de la arquitectura institucional.

El conjunto de actos que acompañan el proceso euromediterráneo muestra una manifiesta tendencia a obviar la forma-

lización de los actos jurídicos que impregnan el proceso. En este contexto la formalización jurídica del acuerdo de Sede por el Secretariado es un hito importante de este proceso.

La relación entre el estatuto, acto del Comité de los Altos Funcionarios, y el acuerdo de Sede es desde mi punto de vista, y a la luz del contenido que en los apartados siguientes se comenta, muy singular.

El Secretariado, formalizado en el acuerdo de Sede, muestra unas capacidades parejas a una Organización Internacional. Al menos esta apariencia dan las relaciones que se establecen con el país huésped y bajo el parámetro de relaciones intersubjetivas. En definitiva, viene a corroborar su personalidad jurídica.

Por su lado, el estatuto muestra una relación de interdependencia con el Comité de Altos Funcionarios. Será el Comité el que nombre, seleccione y destituya al Secretario General, seleccione el cuerpo administrativo, apruebe los proyectos, así como el presupuesto (relación de subordinación que mediatiza totalmente la autonomía del Secretariado).

#### a) *Personalidad jurídica*

El estatuto reconoce al Secretariado la competencia para celebrar un acuerdo de Sede, mediante el cual se le garantizará, en el país huésped, los «privilegios e inmunidades» necesarios para llevar a cabo su actividad<sup>14</sup>.

El preámbulo del acuerdo estipula que este tiene como objetivo «... garantizar la autonomía del estatuto de su Secretariado, una personalidad jurídica suficiente para llevar a cabo sus actividades y el estatus, privilegios e inmunidades tanto del propio Secretariado como de su personal». Objetivo que se concreta en el art. 1 en el que se establece: «España reconoce la plena capacidad jurídica del Secretariado de la Unión por el Mediterráneo para contratar, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, recibir y desembolsar fondos públicos y privados, y entablar acciones judiciales y/o realizar

<sup>14</sup> Art. 1-4 del Estatuto.

cualquier acto necesario para desempeñar sus obligaciones y cumplir sus objetivos».

El reconocimiento que le otorga España en sus relaciones bilaterales entiendo que es de carácter intersubjetivo, ya que equipara las facilidades que se van a proporcionar para «cumplir sus actividades y el ejercicio de sus funciones» y «*la libertad de acción semejantes a las que disfrutaban los Organismos Internacionales y las Misiones Diplomáticas*»<sup>15</sup>.

Equiparación de tratamiento con las Organizaciones Internacionales, lo que puede considerarse una manifestación de personalidad jurídica internacional. Esta postura se sostiene también, si acudimos al art. 3 del estatuto relativo a la composición del Secretariado, en cuyo párr. 3 se establece la responsabilidad internacional del Secretario y de las Secretarías adjuntas: «*Each participant in the UfM undertakes to respect the exclusively International character of the responsibilities of Secretary General and Deputy Secretaries General and the staff of the Secretariat*».

Asimismo en el Acuerdo de Sede, en relación con las comunicaciones del Secretariado y la prestación de servicios públicos<sup>16</sup> se alude a que el Secretariado recibirá un trato «análogo» o «no menos favorable» que el que presta España usualmente a las Organizaciones Internacionales y Misiones Diplomáticas.

Por último, y claramente determinante en este orden de ideas, mencionar el art. 11 del acuerdo de Sede, en el que se recoge el estatuto de los representantes de los Estados y los Socios miembros del Secretariado de la Unión por el Mediterráneo. En él se alude al rango de representación exterior del Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961.

Reconocimiento intersubjetivo, que se asegura a través de una Oficina de enlace «... con el fin de asegurar la prestación efectiva del apoyo y servicios contemplados en el Acuerdo y la efectiva cooperación entre las Partes»<sup>17</sup>. Acuerdo que la

<sup>15</sup> Art. 2, párr. 2, la cursiva es mía.

<sup>16</sup> Art. 6, párr. 1, y art. 7, respectivamente.

<sup>17</sup> Art. 2, párr. 3, del Acuerdo de Sede.

Sede prevé para España, y corresponderá a cada uno de los Estados miembros de la UpM considerar oportuno su reconocimiento<sup>18</sup>.

#### b) *Sede*

La Sede del Secretariado, de acuerdo con el art. 16, párr. c) de la Declaración de Marsella y el art. 1-4 del Estatuto, se establece en Barcelona (España) y España se compromete a poner a disposición gratuitamente los locales<sup>19</sup>, que son los del Palacio de Pedralbes<sup>20</sup>.

La candidatura se impuso una vez se descartó La Valeta y la propuesta de Túnez. Diversos factores contribuyeron a la decisión tomada, entre los que pueden señalarse: las partes implicadas de la administración española (Generalitat de Catalunya, Ayuntamiento, Ministerio de Asuntos Exteriores, Instituto Europeo del Mediterráneo) actuaron en sintonía en todos los ámbitos; el Palacio ofrecido por la Generalitat es una buena y bonita Sede, el Ministro Moratinos cumplió su papel en un área en la que dispone de contrastada experiencia y, como pone de manifiesto Bichara Kadher, el Instituto «había hecho de Barcelona un trampolín y una encrucijada obligada de numerosas iniciativas y encuentros euromediterráneos»<sup>21</sup>.

El Palacio de Pedralbes es la *Sede Central* del Secretariado sobre el que tiene derecho exclusivo de uso. El Secretariado tiene capacidad para adquirir (compra o arriendo) otros locales en el territorio español, que se regirá por las mismas disposiciones que la Sede oficial. El acuerdo de Sede se re-

<sup>18</sup> Art. 1-4 del Estatuto.

<sup>19</sup> También *vid.* art. 8, párr. 2, del Estatuto.

<sup>20</sup> La Generalitat de Catalunya ha aportado el Palacio de Pedralbes y realizó las obras de adecuación. El Ministerio de Asuntos Exteriores contribuyó, para la puesta en marcha de la Secretaría, con el mobiliario, por considerar que es responsabilidad de España por albergar el Secretariado, al que incluye en la categoría de Organización Internacional. Dada la proximidad, la compra de los bienes la hizo la Generalitat con la transferencia de 190.000 euros (Real Decreto 1949/2009, de 18 de diciembre, de subvención directa de la Generalitat de Catalunya para el amueblamiento básico de la sede del Secretariado de la Unión por el Mediterráneo, *BOE* núm. 305, de 19 de diciembre).

<sup>21</sup> B. KADHER, «La declaración de Marsella sobre la Unión por el Mediterráneo: lo dicho y necesario», *Cuaders de la Mediterranea*, p. 261.

fiere específicamente a la Residencia Oficial del Secretariado<sup>22</sup> como espacio separado de la Sede oficial. Espacio que gozará de la inviolabilidad de los locales prevista en el art. 4; ahora bien, la ubicación de la residencia del Secretario puede establecerse en otro país miembro a tenor de lo dispuesto en el art. 3, párr. 4: «[...] la ubicación y características de la Residencia Oficial del Secretario General, así como los derechos particulares de terceros, se fijarán entre estos últimos y el Secretariado, salvo los derechos, privilegios e inmunidades establecidos en el presente Acuerdo en relación con los locales del Secretariado».

#### c) *Mandato*

El mandato de la Secretaría es específicamente de carácter «técnico»<sup>23</sup>, se elude clarísimamente una posible dimensión política. A ella se le encarga la gestión e impulso de proyectos y al mismo se le encomiendan las tareas de soporte administrativo de la «arquitectura institucional».

A. El Secretariado potencialmente tiene encomendadas las tareas administrativas de preparación de las reuniones, y en su caso, de documentación, de los diferentes órganos de carácter decisorio de la UpM: copresidencia, cumbres, conferencias de Ministros de Asuntos Exteriores, y reuniones de Ministros Sectoriales. Actividad que realiza a través del Comité de Altos Funcionarios. Vertiente administrativa en la que se muestra la dependencia orgánica a la que aludíamos al principio del apartado.

B. La labor específica del Secretariado, y en la que se centran las expectativas de la refundada Unión por el Mediterráneo, es la gestión de proyectos a los que debe dar impulso y seguir el control de su ejecución.

El diseño que se presenta es de carácter operativo, y el Comité de Altos Funcionarios es el que los aprueba y decide su ejecución<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> La Sede y la residencia oficial se denominarán «los locales del Secretariado».

<sup>23</sup> *Vid.* art. 2 del Estatuto.

<sup>24</sup> Art. 7 del Estatuto.

El estatuto establece las características que deben reunir los proyectos para presentarlos a su aprobación al Comité y deben cumplir los siguientes principios:

- Principio de desarrollo sostenible.
- Contribuir a la paz y estabilidad del conjunto de la región.
- Principio de geometría variable.
- Respeto a los intereses legítimos de los Estados miembros de la UpM si tiene en marcha proyectos en el área.

Teniendo en cuenta los principios señalados, el Secretariado identificará las prioridades propuestas por los entes con capacidad decisoria (regional, subregional o iniciativas transnacionales). En su gestión actuará en coordinación con los Estados implicados y los financiadores. Para ello llevará a término el seguimiento de las iniciativas de promoción de proyectos y su puesta en marcha y, procurará asegurar una coordinación apropiada, prestando asistencia a los interesados respecto a fondos, implementación, monitoreo y evaluación del proyecto.

En la reunión de Marsella se señalaron los siguientes temas prioritarios: contaminación del Mediterráneo, rutas marinas y terrestres (corredores), protección civil, energías alternativas (solar), enseñanza superior e investigación, universidad euromediterránea, iniciativas mediterráneas de desarrollo de empresa.

#### d) Estructura orgánica

La estructura orgánica de la Secretaría se proclama en el art. 3 de su estatuto de simple, y por su composición podemos distinguir entre: A) Secretario General y seis Secretarios Adjuntos, elegidos entre nacionales de los Estados miembros. B) Administración (*staff*) internacional, compuesta por funcionarios de los Estados miembros de la UpM y por la Unión Europea, cuyo representante juega un papel de liderazgo. C) Administración (*staff*) local, reclutada por la propia Secretaría y que se procurará lo más simple posible y con tareas administrativas y técnicas.

#### A) Secretario General y seis Secretarios Adjuntos

Se eligen por tres años, reelegibles una sola vez, por un máximo de tres años, y los propuestos no pueden responder a los intereses de ningún Estado o autoridad externa a la Secretaría. Se seleccionan entre los candidatos propuestos por el Partenariado, su nombramiento o destitución corresponde, por consenso y en bloque, a los Altos Funcionarios.

En su nombramiento se tendrá en cuenta el criterio de distribución geográfica y experiencia técnica en su área de trabajo. En virtud del art. 5: tres serán de nacionalidad de países miembros de la UE y tres del Partenariado.

Según la primera distribución de las Secretarías adjuntas, que consta en disposición transitoria en el estatuto la primera composición es: Autoridad Palestina (agua, MA y polución), Grecia (energía, incluidas las renovables), Israel (EMUNI, investigación, enseñanza superior), Italia (financiación de proyectos de coordinación de pequeñas y medianas empresas), Malta (asuntos civiles y sociales, incluida la protección civil), Turquía (transporte).

El Secretario General tiene funciones de dirección, es el representante legal del Secretariado, con capacidad para firmar el acuerdo de Sede, es el responsable del ente, la autoridad ejecutiva, y está sometido a la estructura política de la UpM.

Las tareas previstas en su cargo son<sup>25</sup>:

- Preparar el programa de trabajo anual y su presupuesto, en consulta con el Secretario Adjunto.
- Establecer el *staff* de las Secretarías y su estructura organizativa.
- Asegurar la estabilidad de la estructura y asegurar el cumplimiento de los objetivos del mandato.
- Mantener las relaciones con los distintos entes de la UpM.
- Ejecutar el presupuesto.
- Someter la memoria de actividades a los Altos Funcionarios.

<sup>25</sup> Vid. art. 4, párr. 4, del Estatuto.

— Asegurar la transparencia y la correcta circulación de la información.

— Establecer las reglas de procedimiento (reglamento) del Secretariado.

La responsabilidad del Secretario General y los Adjuntos es de carácter internacional. Así, por lo que se refiere al reconocimiento de privilegios e inmunidades (parejo a representantes de Misiones Diplomáticas y de Organizaciones internacionales), el Secretario General se asemeja a los Jefes de Misión y al Secretario Adjunto que actúe en su nombre, se asemejará a los encargados de negocios interinos. Se reconoce competencia al Secretario General para que indique las personas asignadas, por las funciones que asumen o por las responsabilidades que ostentan, al país huésped y este les asegure sus privilegios e inmunidades tal como se establece en el art. 12 del acuerdo de Sede.

#### B) Administración (*staff*) internacional

Corresponde, como ya se ha indicado, a funcionarios provenientes de los Estados miembros y de la UE y nombrados por el Secretario General a propuesta del Secretario Adjunto que tenga encargado el *staff*.

Para el ejercicio del cargo se atenderá a los méritos y al criterio de distribución geográfica. Los Estados miembros, y en su caso la UE, correrán a cargo de sus nóminas o emolumentos, pero ante la disparidad de contraprestación se seguirá el criterio de «igual trabajo, igual remuneración».

El funcionario designado por la UE formará parte de su actual servicio exterior, tendrá específica representatividad y se le atribuye la tarea de secretario del Secretario General.

#### e) Financiación

El presupuesto se aprueba anualmente por los Altos Funcionarios. Los medios previstos deben permitir el normal funcionamiento de la Secretaría y el presupuesto debe reflejar la responsabilidad compartida de la Unión y del Partenariado Mediterráneo.

Los gastos corrientes de la Secretaría, equipos contratados locales, corren a cargo de los fondos voluntarios de los Estados miembros de la UpM. Los recursos provenientes de la UE derivan de los existentes en el ENPI (European Neighborhood and Partnership Instrument). El estatuto dispone de un mecanismo de auditoría y de acuerdo con los estándares internacionales<sup>26</sup>.

#### f) *El Secretariado y sus vínculos organizativos con la «arquitectura institucional»*

El Secretario se integra en la denominada «arquitectura institucional», especialmente a través de relaciones de dependencia con los Altos Funcionarios que asumen funciones específicas respecto al Secretariado<sup>27</sup>; en concreto se les asigna:

— Seleccionar, nombrar, destituir al Secretario General y a los Adjuntos.

— Aprobar la estructura de las Secretarías, reglamento del *staff* y descripción de funciones de la Secretaría.

— Adoptar el programa y presupuesto anuales de la Secretaría.

— Adoptar el informe de actividades respecto a la ejecución del presupuesto.

— Aprobar y enmendar las líneas directrices de los proyectos seleccionados.

— Considerar y aprobar informes y recomendaciones examinados por la Secretaría.

— Aprobar y enmendar el estatuto.

Tiene asignadas tareas de arreglo pacífico de las controversias que puedan presentarse y de no solucionarse las transmitirán a los Ministros de Asuntos Exteriores<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Las líneas generales de la financiación están recogidas en los arts. 8 y 9 del Estatuto.

<sup>27</sup> Art. 6 del Estatuto.

<sup>28</sup> Art. 11 del Estatuto.

## 5. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA NATURALEZA JURÍDICA INTERNACIONAL DE LA UpM, COEXISTENCIA DE DIFERENTES MODELOS DE COOPERACIÓN INSTITUCIONALIZADA

El establecimiento y actividad del partenariado euromediterráneo y su seguimiento en la institucionalización por medio de la UpM y su Secretariado parece que responde simultáneamente a diferentes modelos de cooperación. Versatilidad de modelos que potencialmente podrían desembocar en una Organización Internacional, pero que por el momento entiendo que no existe, aunque se disponen de herramientas para ello, en el momento en que se profundice en el marco institucional que configura la UpM.

Una de las características de la UpM es su ánimo de dar cobertura a los diferentes intereses en la zona. Se trata tanto de identificar los aspectos de las relaciones mutuas que requieren un tratamiento conjunto, como de proveer un marco en el que puedan participar el mayor número de actores implicados en la fijación de estos intereses comunes entre las dos riberas del Mediterráneo.

Los actores implicados son los representantes de los Estados, que muestran su postura dentro de la UE como en las relaciones diplomáticas entre ellos, paralelas a la Unión con los países del área. También inciden las relaciones de los Estados miembros de UpM con otras vías de cooperación, sea entre los países árabes que ensayan caminos de alianzas, sea la política de seguridad y defensa de la OTAN que entra en su área de influencia o bien la OMC en la liberalización del comercio.

Vía diplomática que no pretende ser la única, sino que la UpM y el entramado institucional que le da soporte a través del Secretariado cuentan con la participación del mayor número de entes que pueden desempeñar una actividad, tanto en la identificación de los intereses comunes como en la concreción y ejecución de proyectos.

Para ello se propone que puedan participar los diferentes entes implicados, incluyéndose, junto con los Estados y las

Organizaciones Internacionales, las empresas, organizaciones no gubernamentales y los entes subestatales (Asambleas Parlamentarias, entes locales, universidades...).

La aproximación a la UpM puede realizarse desde diferentes ángulos dependiendo de las especificidades de la arquitectura institucional. En esta primera aproximación a su estudio, queremos terminar llamando la atención sobre tres cuestiones: la dimensión política, la técnico-jurídica-administrativa y la propiamente operativa.

La dimensión política de la iniciativa se evidencia en las conferencias periódicas bianuales, y sometidas a los vaivenes del desarrollo de las relaciones internacionales en cada una de las riberas y entre ellas. Se refleja en la denominada arquitectura institucional por medio de la copresidencia.

El modelo utilizado, ateniéndonos a los actos que adopta y a su trayectoria en las conferencias del proceso de Barcelona, nos recuerda al proceso seguido en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa y su refundación en la Organización sobre Seguridad y Cooperación en Europa.

La dimensión técnico-jurídica recae en el Secretariado, cuya trayectoria nos recuerda a una parte del proceso que desembocó en el Convenio de Santa Cruz de la Sierra, constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana.

Por lo que se refiere a la actuación operativa, recae en la Secretaría, también a través de la promoción de proyectos para su aprobación y en su caso la gestión. En este caso, a la espera de actividades concretas, que entiendo dependen de financiación, responde al modelo de «establecimientos públicos» u «organismos internacionales especializados», que responden a intereses trilaterales: Estados que los crean, establecimientos que suministran las prestaciones en condiciones de garantías y los particulares que se benefician del servicio.

Desde su aproximación jurídica-formal, la UpM y su Secretariado es un reflejo del mosaico de posibilidades en los que actualmente se desarrolla la cooperación institucionalizada. Ahora bien, las incógnitas que plantea creo que son de mayor calado, y en determinados momentos, a mi juicio, puede dudarse de la oportunidad del empeño. No sé si podrían

aprovecharse ya acciones consolidadas como las Cámaras de Comercio, por poner un ejemplo, para avalar y dar seguridad a la gestión y financiación de los proyectos, pieza angular tal como se presenta el Secretariado, ateniéndonos a la Declaración de la Cumbre de París de julio de 2008 y la Declaración de Marsella de noviembre del mismo año.

## **LAS CUESTIONES MIGRATORIAS EN EL MARCO DE LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO**

Andreu OLESTI RAYO

Catedrático de Derecho Internacional Público  
(Derecho Comunitario Europeo)  
Universidad de Barcelona

### **1. PLANTEAMIENTO GENERAL**

La Unión por el Mediterráneo (UpM) no es un proyecto completamente nuevo, es un paso más en las relaciones entre las dos cuencas del Mediterráneo, y supone un avance en el denominado Proceso de Barcelona, cuyos inicios se remontan al año 1995, y que prosigue con la ampliación de la Política Europea de Vecindad hacia el Mediterráneo. Ello no obstante, el enfoque de las relaciones de la Unión Europea (UE) con los países terceros mediterráneos (PTM) ha variado significativamente desde los inicios de la actuación comunitaria hasta la actualidad. A grandes rasgos, los orígenes de la cooperación se sitúan en la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros celebrada en París en octubre de 1972, en la que se adoptó la idea de un enfoque global y equilibrado de las relaciones de los países miembros de las Comunidades Europeas con los países del sur del Mediterráneo. Como primeras expresiones prácticas de esta aproximación, en la

década de los años setenta se celebran acuerdos comerciales con los Estados del Magreb (Marruecos, Argelia y Túnez), con Egipto, Israel, Jordania, Líbano y Siria<sup>1</sup>. Estos acuerdos, en líneas generales, regulaban la cooperación económica, científica, técnica y financiera en determinados sectores; y preveían la adopción de medidas que favoreciesen y facilitasen el intercambio comercial entre las partes contratantes<sup>2</sup>.

Un nuevo planteamiento se inicia en diciembre de 1990, con la adopción de la denominada política mediterránea renovada, que pretendía reforzar los acuerdos de cooperación y comercio mediante la asunción de reformas económicas y estructurales por parte de los países de la ribera sur del Mediterráneo. En ellos, la antigua Comunidad Europea concedía una importancia fundamental al respeto de los derechos humanos y la defensa de los valores democráticos<sup>3</sup>. Este nuevo enfoque tenía por objetivo la reducción de los riesgos que la cuenca

<sup>1</sup> Así, *vid.* el acuerdo de cooperación de 26 de abril de 1976 entre la Comunidad Económica Europea y la República Argelina Democrática y Popular (DOCE L 263, de 27 de septiembre de 1978); el acuerdo de cooperación de 27 de abril de 1976 entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Marruecos (DOCE L 264, de 27 de septiembre de 1978); el acuerdo de cooperación de 25 de abril de 1976 entre la Comunidad Económica Europea y la República de Túnez (DOCE L 265, de 27 de septiembre de 1978); el acuerdo de cooperación de 18 de enero de 1977 entre la Comunidad Económica Europea y la República Árabe de Egipto (DOCE L 266, de 27 de septiembre de 1978); el acuerdo de cooperación de 18 de enero de 1977 entre la Comunidad Económica Europea y el Reino Hachemita de Jordania (DOCE L 268, de 27 de septiembre de 1978); el acuerdo de cooperación de 18 de enero de 1977 entre la Comunidad Económica Europea y la República Árabe de Siria (DOCE L 269, de 27 de septiembre de 1978); el acuerdo de cooperación de 5 de mayo de 1977 entre la Comunidad Económica Europea y la República del Líbano (DOCE L 267, de 27 de septiembre de 1978). Acuerdos todos ellos modificados en sucesivas ocasiones.

<sup>2</sup> Para un análisis de dichos acuerdos, *vid.* F. MARTINES, *The Cooperation Agreements with Maghreb Countries. A Contribution to the Study of Consistency of EEC Development Cooperation Policy*, Florence, European University Institute, 1994; así como M. PALOMARES AMAT, *Los acuerdos internacionales concluidos entre la CE y los países terceros mediterráneos*, Barcelona, Cedes, 2002.

<sup>3</sup> *Vid.* la Decisión conjunta del Consejo (Asuntos Generales) durante su periodo de sesiones del 18 y 19 de diciembre de 1990, en *Bol. CE*, núm. 12, 1990, pp. 118 y 119.

Sobre este aspecto, *vid.* A. BLANC ALTEMIR, «Estabilidad y codesarrollo en el Mediterráneo: de una Conferencia de Seguridad y Cooperación para el Mediterráneo (CSCM) a la Conferencia Euro-Mediterránea (CEM)», *Anuario de Derecho Internacional*, 1995, pp. 106-126.

del Mediterráneo conllevaba para la seguridad europea tanto desde la perspectiva política como desde la socioeconómica. Desde la perspectiva política, se trataba de apoyar «la reforma política, el respeto de los derechos humanos y la libertad de expresión como medio de contención de los extremismos»; y desde la perspectiva socioeconómica, la idea principal era promover «la reforma económica y social para lograr un crecimiento sostenido que genere empleo, así como la mejora del nivel de vida, para reducir así la violencia y atenuar la presión de la emigración»<sup>4</sup>.

Para ello se proponía erigir una zona euromediterránea de estabilidad política y de seguridad que acompañase a un espacio euromediterráneo que comportaría la instauración de una zona de libre comercio<sup>5</sup>. Este espacio económico europeo, que en círculos académicos era objeto de serias críticas<sup>6</sup>, debía realizarse paralelamente al establecimiento de una zona de paz y estabilidad e incluir también un conjunto de medidas técnicas y financieras para ayudar a la modernización de la estructura económica de los PTM.

Este mismo planteamiento quedaba reflejado en la Declaración de Barcelona, adoptada en la Conferencia Euromedi-

<sup>4</sup> Reforzar la política mediterránea de la Unión Europea: propuestas para el establecimiento de una Asociación Euromediterránea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (95) 72 final, de 8 de marzo de 1995, p. 2.

<sup>5</sup> Reforzar la política mediterránea de la Unión Europea mediante una Asociación Euromediterránea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, COM (94) 427 final, de 19 de octubre de 1994, p. 10.

<sup>6</sup> En determinados sectores se criticaba la creación de zonas de libre comercio. Desde la perspectiva de los países de la ribera sur del Mediterráneo, dado que estas zonas comportan, atendiendo a la liberalización de las exportaciones de los países mediterráneos a la Comunidad, un desmantelamiento de los aranceles y medidas no arancelarias que tienen los Estados de la cuenca mediterránea en aras a los productos comunitarios y las posibles consecuencias financieras que ello pueda comportar (S. MEZDOUR, «Opportunité théorique d'une zone de libre-échange Maghreb-UE», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, núm. 399, 1996, pp. 458-461). Desde la perspectiva comunitaria se criticaba también la conveniencia de que la Comunidad celebrase acuerdos de libre comercio con grupos de Estados que se encuentran en diferentes situaciones, y se acentuaba sobre las tensiones que entre los Estados miembros también podía suponer un enfoque de estas características (C. GOYBET, «Les zones de libre-échange: nouveau sujet de tension entre les quinze?», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, núm. 395, 1996, pp. 77-80).

terránea que tuvo lugar el 27 y 28 de noviembre de 1995<sup>7</sup>. En dicho documento, además de otras cuestiones, se conviene la creación de una denominada zona de prosperidad compartida, cuyo instrumento esencial serán los acuerdos de asociación euromediterránea y que se fundamente sobre las siguientes bases: el establecimiento gradual de una zona de libre comercio, la instrumentación de la adecuada cooperación económica y un aumento sustancial de la asistencia financiera de la UE a los Estados asociados. En parecidos términos, como tendremos ocasión de examinar, se pronuncia la Política Europea de Vecindad para los países mediterráneos.

Más recientemente, el 13 de julio de 2008, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados euromediterráneos se reunieron en París y establecieron las finalidades y objetivos de la Unión Mediterránea<sup>8</sup>; este proceso continuó con la Conferencia Ministerial del Proceso de Barcelona celebrada en Marsella el 3 y 4 de noviembre del mismo año<sup>9</sup>. La génesis de esta propuesta fue problemática y las motivaciones que justificaban su creación eran incoherentes; ello, junto con la falta de consenso interno europeo, provocó un intenso debate entre los miembros de la UE<sup>10</sup>. La idea primaria, según se desprende de la Declaración de París, era dar un nuevo empuje al Proceso de Barcelona en tres ámbitos: mejorar el nivel político de las relaciones entre la UE y sus socios mediterráneos, dotar al proceso de una estructura institucional y concretar

<sup>7</sup> Sobre la primera Conferencia Euromediterránea, *vid.* M. CAMPINS ERITJA, «La Conferencia Euromediterránea de Barcelona de 27 y 28 de noviembre de 1995», *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 2, 1995, pp. 462-471; así como E. LANNON, «La déclaration interministerielle de Barcelone. Acte fondateur du partenariat euro-méditerranéen», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européen*, 1996, núm. 398, pp. 358-368.

<sup>8</sup> Declaración conjunta de la Cumbre de París por el Mediterráneo, París, 13 de julio de 2008, en Doc EURO-MED 1/08.

<sup>9</sup> Barcelona Process: Union for the Mediterranean Ministerial Conference, Marseille, 3-4 november 2008, Final Declaration, en Doc. 15187/08 (Presse 314).

<sup>10</sup> Al respecto, *vid.* E. BAYÓN, «La Unión por el Mediterráneo: Al final, una etapa más en el proceso Barcelona», *UNISCI Discussion Papers*, núm. 17, 2008, pp. 203-212; E. SOLER LECHA, *Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo. Génesis y evolución del proyecto de Unión por el Mediterráneo*, Documento de Trabajo 28/2008, Fundación Cidob, y E. BARBÉ IZUEL, «La Unión por el Mediterráneo: De la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 32, 2009, pp. 26-32.

las relaciones y hacerlas más visibles mediante la adopción de proyectos relevantes para los ciudadanos de la región.

La nueva estructura institucional comprende la convocatoria de reuniones bianuales de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados participantes. Estas debían convocarse, alternativamente en la UE y en los países socios mediterráneos, siendo elegido por consenso el país de celebración. La cumbre incluiría la adopción de una declaración política y un programa de trabajo bianual. Asimismo, se celebrarían reuniones anuales de los Ministros de Asuntos Exteriores que se encargarán de la implementación del programa y de la preparación de la próxima reunión. La representación parlamentaria de la UpM se garantiza mediante la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea (APEM), que ofrece un espacio favorable al debate, al diálogo abierto y al libre intercambio de opiniones. De la misma forma, da impulso a la Asociación adoptando resoluciones y recomendaciones. Hemos de constatar que los intentos de celebrar la reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno entre los países participantes no han tenido éxito, y durante el año 2010 ha sido pospuesta en dos ocasiones.

Se crean además una serie de órganos que dotan al proceso de un contenido institucional estable. Así, como se ha visto en el capítulo anterior, se instituye una Secretaría, con sede en Barcelona. Su misión es formular propuestas de iniciativas conjuntas para su adopción por las instancias políticas y facilitar el seguimiento necesario de las decisiones a los proyectos adoptados por los Jefes de Estado y de Gobierno. Igualmente se establece un Comité Permanente Conjunto que prepara las reuniones de los Altos Funcionarios y asegura la continuidad de las acciones programadas; este órgano actuaría, en su caso, como mecanismo para reaccionar rápidamente si surge en la región una situación de crisis que requiera la consulta a los socios euromediterráneos. Finalmente se crea una copresidencia, de tal forma que uno de los presidentes será originario de la UE y otro de un país socio mediterráneo.

En la Declaración de París se prevé que la UpM impulse proyectos que ayuden al desarrollo en determinadas áreas. Estos proyectos deben tener un potencial dinámico para promover la cohesión regional y la integración económica, y

para desarrollar interconexiones infraestructurales. Además, deben ser proyectos visibles y pertinentes para los ciudadanos de la región. Inicialmente las líneas sobre las que desarrollar los proyectos son las siguientes: la descontaminación del Mediterráneo; la consolidación de las autopistas, marítimas y terrestres, del Mediterráneo; la prevención, preparación y respuesta a los desastres naturales mediante la vinculación de la zona euromediterránea al sistema de protección civil de la UE; el Plan solar en el Mediterráneo, y la colaboración en la creación de la Universidad Euromediterránea, con la creación de un espacio común de investigación y educación superior.

En cuanto a las cuestiones migratorias, estas se enmarcan dentro de un ámbito de relación más amplio: el de la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Este objetivo, recogido inicialmente en el Tratado de Ámsterdam, se ha implementado mediante la adopción de programas quinquenales específicos que señalan las directrices y las prioridades de la UE. Hasta el momento presente, el desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia ha estado guiado por el Programa de Tampere (1999-2004), el Programa de La Haya (2004-2009) y el Programa de Estocolmo (2010-2014). Se ha de mencionar que este ámbito de acción se encuentra aparentemente apartado del proceso estricto de la UpM, ya que no se halla entre sus líneas prioritarias de acción. Se ha de subrayar, sin embargo, que originariamente la propuesta francesa de UpM se planteó como una plataforma para impulsar una mayor cooperación en la lucha contra la inmigración irregular. Ahora bien, no se ha dado ningún paso significativo en esta dirección desde la UpM, lo que no significa que los países europeos estén despreocupados por estas cuestiones, sino que probablemente prefieran expresar sus demandas mediante canales bilaterales en vez de formularlos en canales multilaterales <sup>11</sup>.

<sup>11</sup> I. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, «La dimensión mediterránea del espacio de libertad, seguridad y justicia. Del proceso de Barcelona a la Unión Europea para el Mediterráneo», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 19, 2010, p. 2.

## 2. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN

### 2.1. La Política Europea de Vecindad

La Política Europea de Vecindad (PEV) se inició en el año 2004 coincidiendo con la ampliación de la UE hacia el centro y el este de Europa y se enmarca en el refuerzo de la seguridad en Europa. La idea central que se persigue es fortalecer las relaciones de la UE con sus países fronterizos (que se había modificado, pues antiguos vecinos se habían incorporado al proceso de integración europeo) con el objetivo de promover la paz, la estabilidad y la seguridad en Europa. Se trataba, en palabras de la Comisión, de crear un grupo de países a modo de anillo «que compartan los valores y los objetivos fundamentales de la UE, unidos en una relación cada vez más estrecha» <sup>12</sup>.

En este marco, la idea que se perseguía con la ampliación de la PEV hacia la Europa oriental y el Mediterráneo meridional era la concesión de beneficios a los Estados participantes como contraprestación al avance de los países socios en las reformas políticas y económicas. Se preveía también la posibilidad de que estos Estados pudieran participar en actividades desarrolladas por algunas políticas comunitarias y facilitarles su participación en el mercado interior europeo. Se trataba, en definitiva, de alentar a los países vecinos a que emprendieran reformas que condujeran a un avance hacia el Estado de Derecho, incluyendo un mayor cumplimiento de las garantías de protección de los derechos humanos y mejor respeto de los derechos de las minorías; y también que encajasen sus economías hacia los principios de la economía de mercado. En concreto, la propuesta de la Comisión era iniciar esta colaboración con Estados que ya tuvieran relaciones convencionales previas con la Comunidad Europea; esto es, que tuvieran acuerdos de cooperación o de asociación en vigor con la Comunidad Europea <sup>13</sup>, si bien esta prioridad no excluía que, con posterioridad, se previese la ampliación

<sup>12</sup> Política europea de vecindad. Documento de estrategia, Comunicación de la Comisión 2004 (373), de 12 de mayo de 2004, p. 5.

<sup>13</sup> En concreto, con Israel, Jordania, Moldavia, Marruecos, Autoridad Palestina, Túnez y Ucrania.

a otros países. En el ámbito geográfico concreto de los países del Mediterráneo oriental, la intención era que este anillo incluyera a los siguientes países: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Siria, Túnez y la Autoridad Palestina<sup>14</sup>.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la PEV se formaliza en el Tratado de la UE. En el art. 8 TUE se expresa nítidamente que la Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes que se caracterizarán por unas relaciones de cooperación estrechas con «el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión». En este sentido, la PEV se constituye en una estrategia de establecer unas relaciones más estrechas con determinados países diferenciándolas del resto de países terceros. Para ello, se prevé la posibilidad de celebrar acuerdos internacionales con estos Estados que pueden incluir derechos y obligaciones recíprocas, así como la posibilidad de realizar acciones comunes.

A partir de esta constatación, los instrumentos principales utilizados han sido los acuerdos internacionales que ya existían entre la UE y los terceros Estados. Junto a ellos se han desarrollado unos instrumentos específicos, entre los que cabe mencionar los planes de acción, sobre los que tendremos ocasión de volver más adelante, y que responden a la idea de proponer un conjunto de acciones en determinados ámbitos que acerquen el tercer país al sistema de funcionamiento y de valores de la UE. La implicación efectiva de los terceros países en los objetivos previstos supone recibir una contraprestación financiera que aporta la UE mediante el denominado Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) y una contraprestación en la forma de participación en algunos organismos y programas comunitarios «en función de sus méritos y cuando los fundamentos jurídicos así lo permitan»<sup>15</sup>.

El IEVA fue creado mediante el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 1638/2006, de 24 de octubre<sup>16</sup>,

<sup>14</sup> Política europea de vecindad. Documento de..., *op. cit.*, p. 7.

<sup>15</sup> Comunicado de prensa de la sesión núm. 2.788 del Consejo de Asuntos Generales celebrado el 5 de marzo de 2007, en Doc. 6755/07.

<sup>16</sup> Se trata del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales rela-

y su objetivo principal es proporcionar ayuda a un conjunto de países vecinos de la UE<sup>17</sup>, en unas áreas determinadas<sup>18</sup>, con la finalidad de promover una integración económica y una cooperación reforzada entre la UE y los países socios. Estos, además, deben comprometerse con los valores de respeto a la libertad, democracia, derechos humanos y libertades fundamentales y el Estado de Derecho que informan, y son el fundamento de la UE (según se dispone en el art. 2 del TUE). La prioridad de estas áreas se define en los Planes de Acción (o documentos equivalentes) y se trata de unos recursos financieros complementarios, en el sentido de que requieren, en principio, que los países beneficiarios colaboren económicamente y compartan la financiación de las acciones.

La segunda contraprestación supone que el tercer país pueda participar en organismos, agencias y programas comunitarios en función de sus méritos y cuando las bases jurídicas lo autoricen. La Comisión había previsto tal posibilidad en su Comunicación de 4 de diciembre de 2006, que fue reafirmada por el Consejo en su sesión de 5 de marzo de 2007, antes citada. En esta sesión se previó que los acuerdos concretos sobre participación de los Estados de la PEV en toda agencia comunitaria se debían aprobar individualmente, caso por caso. En lo referente a la participación en los programas comunitarios, el Consejo invitaba a la Comisión a recomendar directrices de negociación para cada país individualmente a efectos de establecer los protocolos pertinentes a los Acuerdos de Asociación o de Colaboración y Cooperación con los socios. Así por ejemplo, el Consejo, el 7 de octubre de 2010, adoptó una Decisión que aprobaba un Protocolo al Acuerdo Euromediterráneo con

tivas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (en *DOUE* L 310, 9 de noviembre de 2006).

<sup>17</sup> El conjunto de los países beneficiarios, según consta en el anexo del Reglamento, son: Argelia, Armenia, Autoridad Palestina de Cisjordania y la Franja de Gaza, Azerbaiyán, Belarús, Egipto, Federación de Rusia, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Moldova, Siria, Túnez y Ucrania.

<sup>18</sup> Entre estas áreas prioritarias, el Reglamento en su art. 2 prevé: «Impulsar las políticas que promuevan el desarrollo social, la inclusión social, la igualdad de género, la no discriminación, el empleo y la protección social, incluida la protección de los trabajadores migrantes, el diálogo social y el respeto de los derechos sindicales y de las normas fundamentales del trabajo, incluido el trabajo infantil».

Marruecos, sobre los criterios de su participación en los programas de la Unión<sup>19</sup>. En dicho protocolo se establece que se autorizará su participación en los términos que establezcan los programas que desee colaborar, autorizando a las autoridades marroquíes a participar en calidad de observadores en los comités de gestión y de seguimiento de los programas. Asimismo, deberá realizar una aportación financiera al presupuesto de los programas (los programas comunitarios suelen exigir cofinanciación de los participantes), cuyas condiciones se precisarán en un acuerdo entre la Comisión y las autoridades de Marruecos y que estará sujeta a la fiscalización de las autoridades comunitarias (Comisión, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude y el Tribunal de Cuentas)<sup>20</sup>.

## 2.2. Los Acuerdos Euromediterráneos

Como hemos comentado, la acción de la UE se ha centrado en la realización de actividades dentro del marco de la Política Europea de Vecindad; y ello se ha llevado a término sin la creación de nuevos instrumentos jurídicos que reglamenten estas relaciones. La técnica utilizada ha sido la reactivación de instrumentos que ya existían; y muy especialmente la utilización de los denominados Acuerdos de Asociación que la UE ha celebrado con los países del Magreb y del Mashresq. En efecto, históricamente, la Unión (Comunidad) y sus Estados miembros han celebrado acuerdos internacionales, mixtos, con los países de la ribera sur del Mediterráneo. En la década de los años setenta se firmaron los denominados Acuerdos de Cooperación que fueron sustituidos por los Acuerdos Euro-mediterráneos a principios de la década de 2000.

<sup>19</sup> Decisión del Consejo 2010/620, de 7 de octubre de 2010, relativa a la firma de un Protocolo del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra, relativo a un Acuerdo marco entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos sobre los principios generales de la participación del Reino de Marruecos en los programas de la Unión, L 273, de 19 de octubre de 2010.

<sup>20</sup> Protocolo del Acuerdo Euromediterráneo entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra, relativo a un Acuerdo marco entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos sobre los principios generales de la participación del Reino de Marruecos en los programas de la Unión, en Doc. 12711/10.

Estos acuerdos tienen como objetivo establecer una cooperación política, económica y social, siendo su gran reto la creación progresiva de una zona de libre comercio entre la UE y los países mediterráneos. La finalidad económica no finaliza en este objetivo ligado a la eliminación de las restricciones a la circulación de mercancías entre las partes, sino que las relaciones económicas se amplían al prever disposiciones relativas a facilitar el derecho de establecimiento y servicios, disposiciones en materia de pagos, capitales, normas sobre libre competencia, cooperación económica, cooperación social y cultural o cooperación financiera.

En concreto, se trata de los acuerdos firmados con Líbano, Argelia, Egipto, Jordania, Israel, Marruecos y Túnez<sup>21</sup>. Es bajo el paraguas de estos acuerdos que se han adoptado las medidas que dotan de contenido a la Política Europea de Vecindad en el Mediterráneo. En estos acuerdos se prevén disposiciones que se refieren a diversos ámbitos que conciernen a los nacionales de terceros Estados y que regulan su estatuto en determinadas situaciones. En concreto, y en lo que a nosotros interesa, encontramos disposiciones relativas al fomento de la libre circulación de trabajadores, a la coordinación de las medidas sobre la seguridad social; y, más en general, a la adopción de medidas concernientes a la política de inmigración.

Las disposiciones cuyo objetivo es facilitar y fomentar la libre circulación de trabajadores son especialmente significativas en los acuerdos celebrados con Argelia, Marruecos y Túnez. Se establece que cada Estado participante concederá

<sup>21</sup> El Acuerdo con Líbano (*DOUE* L 143, de 30 de mayo de 2006) está en vigor desde el 1 de abril de 2006. El Acuerdo con Argelia (*DOUE* L 265, de 10 de octubre de 2005) está en vigor desde el 1 de diciembre de 2005. El Acuerdo con Egipto (*DOUE* L 304, de 30 de septiembre de 2004), en vigor desde el 1 de junio de 2004. El Acuerdo con Jordania (*DOCE* L 129, de 15 de mayo de 2002), en vigor desde el 1 de mayo de 2002. El Acuerdo con Israel (*DOCE* L 147, de 21 de junio de 2000), en vigor desde el 1 de junio de 2000. El Acuerdo con Marruecos (*DOCE* L 70, de 18 de marzo de 2000), en vigor desde el 1 de marzo de 2000. El Acuerdo con Túnez (*DOCE* L 97, de 30 de marzo de 1998), en vigor desde el 1 de marzo de 1998. Junto a ellos cabe también mencionar el Acuerdo interino de asociación en materia de comercio y cooperación económica celebrado con la Autoridad Palestina de Cisjordania y Gaza (*DOCE* L 187, de 16 de julio de 1997, p. 1). Finalmente resta el Acuerdo celebrado con Siria, que fue firmado el 27 de octubre de 2009, pero que se encuentra pendiente de su entrada en vigor.

a los trabajadores de los países que han firmado los acuerdos la ausencia de cualquier forma de discriminación respecto de sus propios nacionales por razones de nacionalidad en lo concerniente a las condiciones de trabajo, remuneración y despido. Este tratamiento es recíproco para los trabajadores nacionales de los Estados miembros en los países que han celebrado los acuerdos de asociación (art. 67 del Acuerdo con Argelia, art. 64 de los Acuerdos con Marruecos y Túnez). Por tanto, se exige un tratamiento idéntico al que se dispensa a los propios nacionales en lo que se refiere a las condiciones de ejercicio de una actividad económica asalariada, no incluyéndose el principio de igualdad de trato en el acceso a una actividad económica asalariada. El principio de no discriminación se limita a las condiciones de ejercicio, en sentido amplio, de la actividad, y no en el momento de acceder a dicha actividad, momento en el que no se predica la igualdad de trato con el nacional. En el resto de los acuerdos celebrados con los países mediterráneos, la remisión a las disposiciones sobre los trabajadores es más flexible y las obligaciones asumidas se encuadran dentro del diálogo social entre las partes. En este marco de ausencia de obligaciones jurídicas específicas se trataría de avanzar en el ámbito de la libre circulación de trabajadores, la igualdad de trato y la integración social de los nacionales de países terceros que residan legalmente en los países de acogida sin que se formule taxativamente la obligación jurídica de la igualdad de trato con el nacional<sup>22</sup>.

En el ámbito de la seguridad social, se prevé, en los acuerdos con Argelia, Marruecos y Túnez, la ausencia de cualquier tipo de discriminación por razones de nacionalidad con respecto de los nacionales de los Estados miembros en los que estén empleados. A los efectos de dotar de contenido a este derecho, se precisa que las prestaciones cubiertas por la igualdad de trato se refieren a las prestaciones de enfermedad y maternidad, prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia, prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional, subsidios por defunción, las prestaciones por desempleo y las familiares. Al respecto se permite la totalización de los periodos de seguro, empleo o residencia que se cumplan

<sup>22</sup> Art. 80 del Acuerdo con Jordania, art. 63 de los Acuerdos con Egipto, Líbano e Israel.

parcialmente en los diferentes Estados miembros para determinar las pensiones, las rentas, las prestaciones y la asistencia sanitarias a las que tenga derecho el nacional del tercer Estado. Ello se aplica tanto a los trabajadores nacionales de los Estados signatarios de estos acuerdos como a los miembros de la familia residentes en la UE que se benefician de las prestaciones familiares. Finalmente, también se prevé la libre transferencia al tercer Estado signatario de las pensiones y rentas a las que tenga derecho, exceptuando las pensiones especiales no contributivas<sup>23</sup>.

Los Acuerdos Euromediterráneos también contemplan unas disposiciones que, de alguna manera, regulan determinados aspectos relativos a la política de inmigración. Se trata de preceptos amplios que inciden en aspectos generales que deberían ser objeto de negociación entre las partes contratantes sin que se establezcan obligaciones jurídicas definidas. Efectivamente, en los acuerdos celebrados con los países de la ribera sur del Mediterráneo se incluyen unas cláusulas sobre los movimientos migratorios dentro de un capítulo dedicado al diálogo social. En estos convenios se dispone que el diálogo se debería centrar especialmente en los problemas relativos a las migraciones, incluyendo los referentes a las condiciones de vida y de trabajo, la inmigración clandestina, las condiciones de retorno de las personas en situación irregular y las acciones que favorezcan la igualdad de trato entre los nacionales de terceros Estados signatarios y los ciudadanos europeos<sup>24</sup>.

De la misma forma se establecen las bases jurídicas para adoptar acciones y programas cuya finalidad es crear las bases que permitan una reducción de la presión migratoria hacia la UE. Así, a título ilustrativo, se contempla la adopción de acciones, con carácter prioritario, dirigidas a la creación de empleo y a desarrollar la formación en las zonas con un elevado

<sup>23</sup> Art. 68 del Acuerdo con Argelia, art. 65 de los Acuerdos con Marruecos y Túnez. En el acuerdo con Israel la regulación es un poco diferente dado que no se formula expresamente el principio de igualdad de trato con el nacional recogido en los anteriores Acuerdos. En este acuerdo se expresa, en su art. 64, la necesidad de coordinar los regímenes de seguridad social de los trabajadores israelíes, y sus familias, legalmente empleados en un Estado miembro.

<sup>24</sup> Art. 72 del Acuerdo con Argelia, art. 69 de los Acuerdos con Marruecos, Túnez y Egipto, art. 64 del Acuerdo con Líbano, art. 80 del Acuerdo con Jordania.

índice de emigración, o medidas que faciliten la reinserción de los inmigrantes ilegales repatriados de la UE<sup>25</sup>, pero no se incluyen disposiciones que contemplen la posibilidad de celebrar acuerdos de readmisión<sup>26</sup>. En cambio, en los acuerdos más recientes celebrados con los países mediterráneos (Líbano y Egipto) se observa la inclusión de un capítulo relativo a la cooperación para la prevención y el control de la inmigración ilegal. En estos, se impone la obligación de los Estados miembros de la UE y de Líbano y Egipto de readmitir a petición de las partes, a los nacionales que se encuentren ilegalmente en el territorio de otra parte. Ello no impide que se negocien y celebren acuerdos internacionales entre los Estados reglamentando obligaciones específicas para la readmisión de nacionales, pudiéndose también incluir disposiciones sobre la readmisión de nacionales de terceros países<sup>27</sup>.

### 2.3. Los Planes de Acción: el ejemplo del Plan de Acción de Marruecos

Los Planes de Acción nacen de la actuación desarrollada desde los Acuerdos Euromediterráneos y se enmarcan dentro de la estrategia europea referida a la política de vecindad. Cada Plan de Acción es propuesto por la Comisión y su contenido prevé estrechar la cooperación entre los Estados participantes en unos ámbitos muy concretos, que tienen en cuenta la situación política, económica y social del tercer país.

La colaboración está priorizada en unos objetivos que deben conseguirse en el corto, medio y largo plazo. Su realización está sujeta al control de los órganos creados en los acuer-

<sup>25</sup> Art. 74 del Acuerdo con Argelia, art. 71 de los Acuerdos con Marruecos y Túnez, art. 65 de los Acuerdos con Egipto y Líbano, art. 82 del Acuerdo con Jordania.

<sup>26</sup> Se ha considerado por parte de la doctrina que esta ausencia obedece al hecho de que la inclusión de estas cláusulas «en muchas ocasiones son considerados como una forma de neocolonialismo, inadmisibles para los Estados en desarrollo» (A. CHUECA SANCHO, «La política de inmigración de la UE en el Mediterráneo o el síndrome de las tres "R"», en A. CHUECA SANCHO, V. GUTIÉRREZ CASTILLO e I. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ (coords.), *Las migraciones internacionales en el Mediterráneo y Unión Europea.*, Barcelona, Huygens Editorial, 2009, p. 32.

<sup>27</sup> Arts. 68 y 69 de los Acuerdos con Egipto y Líbano.

dos de cooperación o de asociación celebrados con la UE. En concreto, los Planes de Acción celebrados por la UE y el tercer Estado identifican las prioridades en distintas áreas materiales. En principio, los planes de acción prevén la adopción de medidas en un conjunto de áreas, de entre las que destacan: el diálogo político, el desarrollo económico y social, comercio, cooperación en los ámbitos de justicia e interior, cooperación cultural, científica y tecnológica, salud pública, cooperación transfronteriza y transregional, y el establecimiento de contactos entre la sociedad civil.

La UE ha elaborado Planes de Acción con los siguientes países de la ribera sur del Mediterráneo: Marruecos, Egipto, Jordania, Israel, Líbano, Alta Autoridad Palestina y Túnez<sup>28</sup>.

El Plan de Acción de Marruecos fue adoptado el 27 de julio de 2005, y tiene una vigencia de cinco años<sup>29</sup>. La UE y Marruecos lo aprobaron mediante una recomendación del Consejo de Asociación, órgano principal del Acuerdo de Asociación<sup>30</sup>. En este instrumento, que no es jurídicamente vinculante, se establece un conjunto de acciones que deben desarrollarse para incrementar la cooperación entre ambas partes durante el periodo de tiempo fijado. Dentro de los ámbitos de cooperación considerados como prioritarios, interesa destacar los apartados siguientes: el diálogo político, el desarrollo social y económico y la cooperación en materia de justicia e interior. Las acciones son clasificadas, en función de su puesta en práctica, en acciones que se desarrollan en el corto, el medio y el largo plazo.

En el primer título, relativo a las acciones sobre el diálogo político, se contempla la adopción de medidas sobre diver-

<sup>28</sup> *Vid.* la página web de la Acción Exterior de la Unión Europea ([http://www.eeas.europa.eu/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/index_en.htm)).

<sup>29</sup> El texto del Plan de Acción de Marruecos se puede consultar en la siguiente página web: [http://ec.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm).

<sup>30</sup> Sobre el funcionamiento de este Acuerdo de Asociación, *vid.* M. A. CEPILLO GALVIN, «Las relaciones entre la Unión Europea y Marruecos: de la cooperación a la asociación y a la política europea de vecindad», en A. DEL VALLE GÁLVEZ y J. VERDÚ BAEZA (dir.), *España y Marruecos en el centenario de la Conferencia de Algeciras*, Madrid, Dykinson, 2007, pp. 162-181; A. DE ALMEIDA NASCIMENTO, «Las relaciones entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos: el marco general y el Acuerdo euromediterráneo de asociación», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 10, 2001, pp. 545-593.

sos campos: fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho, derechos humanos y libertades fundamentales, derechos sociales fundamentales y estándares laborales mínimos; cooperación en el ámbito de relaciones exteriores (especialmente en las cuestiones de seguridad, prevención de conflictos y gestión de crisis), y cooperación regional. Dentro de estas medidas se quiere subrayar que, en el ámbito de los derechos sociales fundamentales, la acción prevista es iniciar el diálogo entre las partes para, a la luz de la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo de 1998<sup>31</sup>, identificar los riesgos y los problemas relativos a su protección. La Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo fue aprobada el 19 de junio de 1998, en la 86.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Este acto identifica los derechos sociolaborales fundamentales, que han sido desarrollados específicamente en instrumentos jurídicos internacionales obligatorios, determinados Convenidos suscritos en la OIT, y complementados por Recomendaciones, instrumentos de carácter no vinculante. Los derechos fundamentales del trabajo, según la Declaración, serían: la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva<sup>32</sup>; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio<sup>33</sup>; la abolición efectiva del trabajo infantil<sup>34</sup>; y, por último, la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Al respecto, *vid.* la excelente monografía de J. BONET PÉREZ, *Mundialización y el régimen jurídico internacional del trabajo. La Organización Internacional del Trabajo como referente político-jurídico universal*, Barcelona, Atelier, 2007.

<sup>32</sup> Presentes en el Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de 9 de julio de 1948, y el Convenio núm. 98 relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1 de julio de 1949.

<sup>33</sup> Desarrollado en el Convenio núm. 105 sobre la abolición del trabajo forzoso de 26 de junio de 1957, y el Convenio núm. 29 relativo al trabajo forzoso u obligatorio, de 28 de junio de 1930.

<sup>34</sup> Incluido en el Convenio núm. 138 relativo a la edad mínima de admisión al empleo, de 26 de junio de 1973, y el Convenio núm. 182 concerniente a la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, de 17 de junio de 1999.

<sup>35</sup> Que comprende al Convenio núm. 100 relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, de 29 de junio de 1951, y el Convenio núm. 111

En el ámbito del desarrollo social y económico se prevé el fortalecimiento de la política social y de empleo de Marruecos; para ello, el objetivo central contemplado en el Plan de Acción, a realizar en el medio plazo, es aproximar sus estándares a los utilizados en la legislación y la práctica de la UE. Junto a este objetivo, se prevén otras medidas a desarrollar en el corto plazo que incluyen el diálogo con las autoridades europeas sobre las condiciones sociales de los trabajadores marroquíes y sus familias, siempre que se encuentren residiendo legalmente en el territorio de los Estados de la UE; fomentar la igualdad de hombres y mujeres en el ámbito del empleo, o combatir el trabajo infantil.

Más peso específico adquiere el apartado relativo a la cooperación en materia de justicia e interior. El conjunto de las medidas previstas se refiere a las siguientes esferas de actuación en las que deberán cooperar las partes contratantes: migración, gestión de fronteras, lucha contra la criminalidad organizada, drogas, blanqueo de dinero y otros delitos económicos, y cooperación judicial y policial. En este sentido se contempla un conjunto amplio de objetivos que deberán ser desarrollados en cada uno de estos ámbitos. Interesa centrarnos en las acciones que se incluyen en el apartado de migración y de gestión de las fronteras; se trata de medidas de naturaleza diversa que detallamos a continuación.

En primer lugar se prevé la adopción de acciones que impliquen que las autoridades marroquíes adapten su legislación interna a las disposiciones previstas en la Convención de Naciones Unidas sobre el estatuto de refugiado de 1951 y su Protocolo de 1967; en especial respecto a los plazos para solicitar el estatuto de refugiado, la correcta aplicación del principio de *non refoulement*, el procedimiento para obtener, y mantener, el estatuto y procesar adecuadamente las solicitudes manifestamente infundadas.

La segunda actuación prioritaria prevista consiste en mejorar la efectividad de la gestión de los flujos migratorios. Ello incluye un conjunto de actividades de diverso tipo, como por ejemplo la celebración de campañas informativas en Marruecos sobre las oportunidades que se ofrecen para

relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, de 25 de junio de 1958.

poder emigrar regularmente a la UE y los riesgos que comporta la emigración irregular; o la admisión de participación marroquí en los programas europeos sobre migración, recibiendo el apoyo comunitario para mejorar la efectividad de la gestión de los flujos migratorios. Una parte esencial de este conjunto de acciones se centra en la mejora de las capacidades organizativas y de gestión del control de las fronteras marroquíes; incluyendo también la necesidad de fomentar el diálogo, y la cooperación, con países africanos cuya migración de origen se encuentra en tránsito en Marruecos hacia los países europeos.

La prevención y la lucha contra la inmigración irregular hacia Marruecos, y en tránsito, es otra de las prioridades incluidas en el Plan de Acción. Las medidas previstas se refieren esencialmente a incrementar el diálogo y el intercambio de información sobre la cuestión con los países de origen de la migración, especialmente los países africanos que forman parte de los países ACP (África, Caribe y Pacífico) y desarrollar las acciones previstas en el Acuerdo de Cotonú entre la actual UE y los países ACP. Al respecto, conviene destacar que los días 10 y 11 de julio de 2006 se celebró en Rabat la Conferencia Euroafricana sobre Migración y Desarrollo. Esta fue convocada por España y Marruecos, con el apoyo de Francia y de la Comisión Europea; y asistieron delegaciones de 57 países de origen, tránsito y destino de las rutas migratorias entre las fronteras africanas y las de la UE (27 países africanos y 30 países europeos). El objetivo era crear una asociación que permitiera reducir el flujo de migraciones irregulares hacia los países miembros de la UE (centrándose especialmente en las rutas de los países del África occidental); para ello se preveía, además de medidas de seguridad y control en las fronteras, acciones en el ámbito de la cooperación al desarrollo para reducir las causas que incitan a la emigración<sup>36</sup>. En la Declaración final de la Conferencia adoptada por los participantes, se establecen las bases y los fundamentos sobre los que se asienta la asociación<sup>37</sup>. A esta

<sup>36</sup> La Declaración surgida de la reunión se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: [http://www.diplomatie.gouv.fr/es/IMG/pdf/PDM-Conference\\_euro\\_africaine\\_ed.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/es/IMG/pdf/PDM-Conference_euro_africaine_ed.pdf).

<sup>37</sup> Junto a este acto se adoptó también un Plan de Acción en el que se programa más concretamente un conjunto de acciones específicas que de-

primera Conferencia le siguió una segunda celebrada en París el 25 de noviembre de 2008, que contempla un plan de cooperación trienal para el periodo 2009-2011, que prevé un conjunto de medidas clasificadas en tres bloques: la organización de la migración legal, la lucha contra la migración irregular y las sinergias entre migración y desarrollo<sup>38</sup>. Está prevista la celebración de una tercera Conferencia, en Dakar, a finales de 2011, que evaluará la aplicación del Plan diseñado en la Conferencia de París y que diseñará los objetivos a realizar a partir del año 2012. Este foro donde se propicia el encuentro entre los países de origen, tránsito y destino de la migración ha recibido el nombre de «Proceso de Rabat», consolidado con la creación de un Comité de Pilotaje que realiza la labor de seguimiento de las actividades durante los periodos entre Conferencias<sup>39</sup>.

La cuarta actividad prioritaria en el ámbito migratorio es la mejora de la cooperación entre las partes en lo relativo a la readmisión de nacionales marroquíes, apátridas y nacionales de terceros Estados. Esta mejora debería cristalizarse en la conclusión de un acuerdo de readmisión entre la UE y Marruecos cuya negociación se encuentra paralizada. El motivo principal radica en la negativa de las autoridades marroquíes

---

bieran desarrollarse a corto y medio plazo. Estas acciones se articulan en los siguientes cuatro ejes: migración y el desarrollo, la migración legal, la inmigración irregular y la cooperación policial y judicial y la ayuda a las víctimas; para el desarrollo de las acciones previstas en estos cuatro ejes se prevé una dotación financiera, no exclusivamente de la Unión Europea, y un instrumento que institucionalice el seguimiento de la aplicación de las acciones. Al respecto, *vid.* T. FAJARDO DEL CASTILLO, «La Conferencia Ministerial Euroafricana de Rabat sobre la inmigración y el desarrollo. Algunas reflexiones sobre la Política de inmigración de España y de la UE», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 25, 2006, pp. 913-943, y A. SORROZA BLANCO, «La Conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo: más allá del espíritu de Rabat», *Real Instituto Elcano, ARI*, núm. 93/2006.

<sup>38</sup> Se puede consultar dicho plan en la siguiente dirección electrónica: [http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1125\\_conference\\_immigration/Conference\\_de\\_Paris\\_migration\\_developpement\\_Declaration\\_finale\\_FR.pdf](http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1125_conference_immigration/Conference_de_Paris_migration_developpement_Declaration_finale_FR.pdf).

<sup>39</sup> El 19 de enero de 2010 se reunieron en Madrid el Comité de Pilotaje del Proceso de Rabat integrado por Francia, Italia, España y la Comisión Europea, por una parte, y por Marruecos, Senegal, Burkina Faso y la Comisión de la CEDEAO (Comisión Económica de los Estados de África Occidental), por otro (en [http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun\\_descargas/Documentacion/maecrabat.pdf](http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun_descargas/Documentacion/maecrabat.pdf)).

de readmitir en su territorio a inmigrantes de terceros países que hayan transitado por su territorio. Esta reticencia no es nueva, pues ya tenemos el ejemplo de las dificultades del acuerdo de readmisión celebrado con España y firmado el 13 de febrero de 1992<sup>40</sup> cuya aplicación, por primera vez, a inmigrantes irregulares de nacionalidad distinta a la marroquí no se produjo hasta principios del año 2004; desde entonces, la inaplicación del acuerdo ha continuado existiendo<sup>41</sup>, si bien las autoridades marroquíes han tenido un cambio de actitud respecto al tratamiento de la migración irregular<sup>42</sup>.

Finalmente también se contempla el inicio de un diálogo sobre la política de visados entre las partes que diera lugar a facilitar y agilizar la concesión de visados de corta duración. Generalmente la facilitación de visados se suele abordar conjuntamente con la negociación de los acuerdos de readmisión. Tal y como la misma UE declara, la conclusión de un acuerdo de readmisión permitirá entablar un diálogo en materia de migración y de facilitación de visados con Marruecos<sup>43</sup>. En este sentido, las autoridades comunitarias plantean la concesión de visados por razones de estudio o de investigación a los nacionales marroquíes siempre que Marruecos acepte la celebración de un acuerdo de readmisión que incluya hacerse cargo de sus nacionales y los nacionales de terceros Estados que se encuentren en tránsito<sup>44</sup>.

En este contexto cabe recordar que, el 13 de octubre de 2008, el Consejo de Asociación UE-Marruecos aprobó un *Documento conjunto UE-Marruecos sobre el reforzamiento de*

<sup>40</sup> 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 irregularmente, firmado en Madrid (*BOE* núm. 100, de 25 de abril de 1992).

<sup>41</sup> Vid. I. GONZÁLEZ GARCÍA, «El Acuerdo España-Marruecos de readmisión de inmigrantes y su problemática aplicación: las avalanchas de Ceuta y Melilla», *Anuario de Derecho Internacional*, núm. 22, 2006, pp. 255-284.

<sup>42</sup> I. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, «La dimensión mediterránea del espacio de libertad, seguridad y justicia...», *op. cit.*, p. 19.

<sup>43</sup> Déclaration de la Union Européenne, Neuvième session du Conseil d'Association UE-Maroc, de 13 de diciembre de 2010, p. 6 (documento consultado en la siguiente página web: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/118492.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/118492.pdf)).

<sup>44</sup> I. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, «La dimensión mediterránea del espacio de libertad, seguridad...», *op. cit.*, p. 20.

*las relaciones bilaterales/Estatuto Avanzado*<sup>45</sup>. Este documento concede a Marruecos un denominado Estatuto Avanzado; este estatuto implica ser elegido como el socio más próximo de la UE y establecer una cooperación estrecha en cuestiones muy sensibles como energía, migración, crimen organizado o política antiterrorista<sup>46</sup>. Está por ver cuál será el alcance real de los compromisos asumidos por las partes, las obligaciones a las que se comprometen y la exigibilidad de las mismas. Los propósitos previstos en el documento no son nuevos, son objetivos que aparecen repetidamente en otras declaraciones y documentos; la atención, como indica la profesora Martínez Capdevila, debe centrarse en las medidas concretas que se prevén para su consecución<sup>47</sup>, acciones a desarrollar que no están sujetas a un calendario prefijado.

### 3. CONSIDERACIONES FINALES

La UE y los países del Mediterráneo mantienen relaciones intensas desde hace varias décadas. Estos vínculos se centraron inicialmente en las cuestiones migratorias y con posterioridad se ampliaron a las preocupaciones sobre la seguridad y la lucha antiterrorista. Las iniciativas que durante este tiempo se han propuesto para fomentar e intensificar la cooperación entre los países mediterráneos y la UE han tenido un desarrollo desigual. La creación de la UpM representa un avance hacia un marco de relaciones interestatales, en principio más estable, que profundiza en la creación y en la consolidación de instituciones y órganos que dirijan la cooperación euro-mediterránea. Desde un punto de vista económico, el nuevo marco relacional pretende favorecer la convergencia de las políticas de los países mediterráneos con las políticas de la UE, sin que de forma específica se aborden las cuestiones migratorias. De todas formas este nuevo instrumento es re-

<sup>45</sup> Doc. 13653/08, de 28 de octubre de 2008 (documento consultado en la siguiente página web: [http://www.eas.europa.eu/morocco/docs/document-conjoint\\_fr.pdf](http://www.eas.europa.eu/morocco/docs/document-conjoint_fr.pdf)).

<sup>46</sup> K. KAUSCH, «El Estatuto avanzado de Marruecos: ¿Qué significado tiene?», *Policy Brief*, núm. 34, marzo 2010, p. 2.

<sup>47</sup> C. MARTÍNEZ CAPDEVILA, «El Estatuto avanzado de Marruecos en la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 34, 2009, p. 902.

ciente, existen interrogantes sobre su funcionamiento y no tenemos elementos suficientes que nos permitan evaluar el valor añadido que ha supuesto la creación de esta nueva institución. La experiencia que se ha recogido durante el semestre de la Presidencia española no nos permite ser muy optimistas respecto a su futura evolución.

Los instrumentos jurídicos de cooperación utilizados en las relaciones mediterráneas tienen como elemento central y principal los Acuerdos de asociación Euromediterráneos, que la UE ha celebrado individualmente con cada uno de los países mediterráneos. Es el Consejo de Asociación quien recomendó la elaboración de un Plan de Acción y quien participa en su contenido. Ahora bien, tanto el marco general de actuación, como las acciones que permitan la convergencia de las políticas europeas y mediterráneas, el calendario de las contrapartidas de financiación y de participación de los países mediterráneos en las agencias y programas comunitarios, se establecen en el ámbito de la Política Europea de Vecindad.

Los asuntos relativos a los flujos migratorios, como hemos mencionado, no se presentan en la UpM como una cuestión para ser tratada de forma multilateral; en cambio, desde una perspectiva bilateral, es un elemento central de las relaciones con algunos países mediterráneos. Este es el caso de Marruecos, cuyo Plan de Acción contiene un número importante de medidas y actuaciones dirigidas a mejorar las condiciones de trabajo de sus propios nacionales y encaminadas a la reducción de los flujos migratorios irregulares que tienen origen o destino en Marruecos.

## **ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LOS DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MEDITERRÁNEO**

Enric DE VILLAMORE

Director del Centro de Actividad Regional  
para la Producción Limpia  
Plan de Acción para el Mediterráneo -  
Convención de Barcelona (PNUMA)

### **1. LA TRANSFORMACIÓN DE LOS PATRONES DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO, ELEMENTO CLAVE PARA EVITAR EL COLAPSO DEL ECOSISTEMA MEDITERRÁNEO**

Es comúnmente reconocido que los patrones de producción y consumo intensivo de recursos en los que se basa nuestro actual modelo de desarrollo no son sostenibles. En este sentido, se ha estimado que se requerirán los recursos de cuatro planetas para sostener estos patrones para el año 2100<sup>1</sup>.

En términos absolutos, el uso de los recursos naturales y la tierra, los niveles de contaminación, las emisiones de CO<sub>2</sub> y la generación de residuos continúan creciendo a pesar de las

<sup>1</sup> Living Planet Report, WWF, 2004; The Global Footprint Network.

mejoras introducidas, a través de las políticas y programas para la reducción y el control de la contaminación asociada a la actividad del sector productivo, en cuanto a la relación de la carga contaminante por unidad producida.

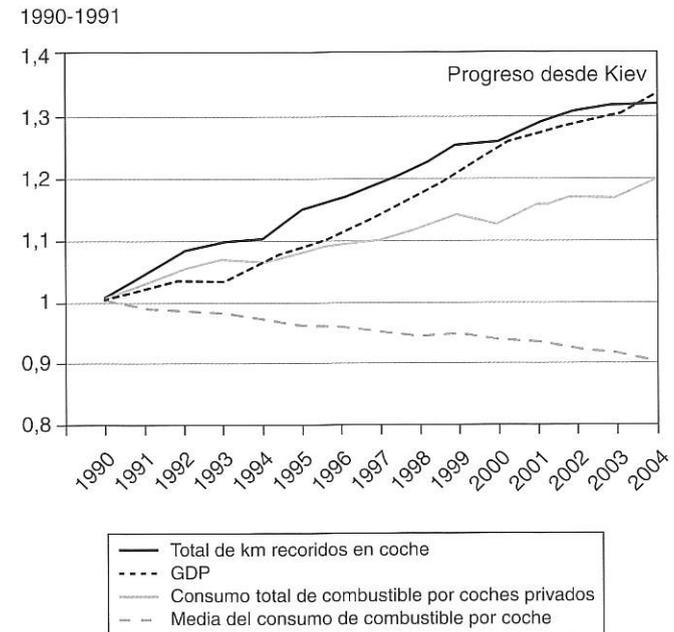
La lucha contra el cambio climático muestra un claro ejemplo de ello. Las políticas centradas en la eficiencia energética de los sistemas de producción están contribuyendo a estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero de los países desarrollados. Sin embargo, las emisiones mundiales siguen aumentando (según datos del IPCC, un 24 por 100 entre 1990 y 2004), debido a que los niveles de consumo y los flujos de materias primas y productos energéticos han experimentado un crecimiento sostenido, junto con el comercio internacional, a causa de la internacionalización de las cadenas de suministro asociada al proceso de globalización.

Podemos ver otro claro ejemplo en la evolución del automóvil como medio de transporte. Hoy en día los coches son mucho más limpios y eficientes que hace 25 años. No obstante, el número de automóviles en las carreteras ha aumentado más del doble y la gente conduce más debido al estilo de vida. Como consecuencia, los impactos del transporte continúan incrementándose (*vid.* figura 1).

En el contexto mediterráneo estas tendencias se muestran especialmente críticas debido a las características específicas de una región con un mar casi cerrado (90 años para la renovación de sus aguas) que alberga al 7 por 100 de la población mundial (se espera que de los 460 millones de habitantes en el año 2000 se alcancen los 520 millones en 15 años), recibe al 31 por 100 del turismo internacional (se espera que de los 275 millones de visitantes anuales se pase a 637 millones en 15 años) y en la que se desarrolla el 30 por 100 del tráfico internacional marítimo.

Por tanto, la necesidad de frenar la asociación entre desarrollo socioeconómico y el deterioro ambiental y agotamiento de los recursos se hace especialmente urgente en la región debido a la presión que el desarrollo económico de los 21 países que la conforman está ejerciendo sobre el medio ambiente local. Presión que se caracteriza, entre otros factores, por la escasez de agua, el crecimiento demográfi-

**FIGURA 1**  
**Incremento de desplazamientos en coche privado frente a eficacia del combustible en la UE-15**



Fuente: Pawel Kazmierczyk (Agencia Ambiental Europea, EEA).

co, la rápida urbanización en las zonas costeras, la creciente generación de residuos, el cambio climático y el turismo masivo.

Las estadísticas alertan de un rápido crecimiento en términos de<sup>2</sup>:

a) Emisiones de gases de efecto invernadero. Entre 2006 y 2025, las emisiones de CO<sub>2</sub> derivadas del consumo de energía podrían aumentar en un 55 por 100 en los países de la cuenca norte del Mediterráneo y en un 119 por 100 en los de la cuenca sur.

<sup>2</sup> Environment & Development Outlook, Blue Plan, 2006.

b) Las tendencias de consumo de recursos. Por ejemplo, el consumo de electricidad en los países de la cuenca sur del Mediterráneo podría triplicarse en 2025.

c) Escasez de agua. Los países mediterráneos representan el 60 por 100 de la población mundial considerada «pobre en agua».

d) Pérdida de superficie cultivable. En 40 años la tierra cultivable se ha reducido a la mitad.

e) Pérdida de biodiversidad y cambios en los servicios ambientales debido a la degradación del hábitat, la contaminación y la sobreexplotación. Por ejemplo, más del 65 por 100 de todas las poblaciones de peces en la región se encuentran fuera de los límites biológicos.

f) Generación de contaminación. Por ejemplo, la generación de residuos se triplicará en los países de la cuenca sur del Mediterráneo mientras que se duplicará en los de la cuenca norte. En los países de la cuenca sur se espera que aumenten en gran medida los riesgos por contaminación, dado el fuerte crecimiento industrial proyectado para esos países para satisfacer la creciente demanda debido al crecimiento demográfico y el aumento de los niveles de vida (p. ej., la producción de acero podría llegar a 50 millones de toneladas en 2025, y aumentar la producción de cemento en más de un 150 por 100).

## **2. LA COOPERACIÓN ENTRE LOS PAÍSES MEDITERRÁNEOS COMO HERRAMIENTA PARA COORDINAR LOS ESFUERZOS EN EL CAMINO HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA REGIÓN: EL PAPEL DEL CENTRO DE ACTIVIDAD REGIONAL PARA LA PRODUCCIÓN LIMPIA**

El Plan de Acción para la protección y el desarrollo de la cuenca del Mediterráneo (PAM) tiene como objetivo la protección y mejora del medio ambiente y el desarrollo de la región, basándose en los principios de la sostenibilidad. Fue adoptado en 1975 por 16 Estados mediterráneos y la UE bajo el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Su marco legal comprende la Convención de Barcelona, adoptada en 1976 y revisada en 1995, así como seis Protocolos específicos para garantizar su aplicación y que cubren áreas específicas como la biodiversidad, los vertidos

de buques, protocolos de emergencias marinas, la lucha contra la contaminación procedente de actividades terrestres, la explotación del fondo marino, la gestión y reducción de los residuos peligrosos y la gestión integrada de costas.

Diversos Centros de Actividad Regional dan apoyo, junto al llamado Programa de control y vigilancia de la contaminación en el Mediterráneo (MEDPOL), con sede en Atenas, a las diferentes actividades del PAM. Estos son: el Centro de Actividad Regional del Programa de Acciones Prioritarias (PAP/RAC), con sede en Split (Croacia); el Centro de Actividad Regional para las Áreas Especialmente Protegidas (SPA/RAC), con sede en Túnez (Túnez); el Centro de Actividad Regional del Plan Azul (Blue Plan), con sede en Sophia Antipolis (Francia); el Centro de Actividad Regional sobre situaciones de emergencia de contaminación marina en el mar Mediterráneo (REMPEC), ubicado en Malta; el Centro de Información y Comunicación del Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas (Info/RAC), ubicado en Roma (Italia); el Programa para la Protección de Zonas Costeras Históricas (100 ZH), con sede en Marsella (Francia), y el Centro de Actividad Regional para la Producción Limpia (CP/RAC), con sede en Barcelona (España).

La integración en el programa de actuaciones del PAM de actividades dirigidas a promover una progresiva transformación de los patrones insostenibles de producción y consumo se enmarca dentro de un proceso de adaptación de las prioridades del PAM a los nuevos desafíos ambientales planteados por la globalización. En este proceso, aún en desarrollo, son claves, en primer lugar, la aprobación en el año 2005, por parte de las Partes Contratantes del mencionado Convenio de Barcelona, de la Estrategia Mediterránea para el Desarrollo Sostenible, la cual establece el consumo y la producción sostenible como uno de los objetivos principales para alcanzar el desarrollo sostenible en la región mediterránea, y, en segundo lugar, la identificación de dicho enfoque como uno de los principios en los que tiene que apoyarse el programa de trabajo del PAM para los próximos cinco años (2010-2014).

Junto al papel que juega el PAM en el desarrollo de las actividades de cooperación entre los países mediterráneos en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible ha de

destacarse también la tarea desarrollada por el programa Horizonte 2020, el cual se enmarca dentro del proceso para un partenariado euromediterráneo (iniciado en 1995 con el objetivo de crear un espacio de libre comercio entre los países de la UE y el resto de países de la cuenca mediterránea) cuyo compromiso fue relanzado por la Iniciativa de la Unión por el Mediterráneo impulsada por el presidente francés Nicolas Sarkozy. El programa Horizonte 2020 tiene por objetivo contribuir a la descontaminación del Mediterráneo, estableciendo las emisiones industriales, las aguas municipales residuales y los residuos urbanos como las tres áreas prioritarias de actuación para cumplir con ese objetivo. El programa engloba tres grupos de trabajo enfocados: 1) en la puesta en marcha de proyectos para la reducción de la contaminación en determinados puntos calientes (*hot spots*) de la región; 2) reforzar la investigación y el conocimiento de las condiciones ambientales de la región, y 3) el desarrollo de actividades de formación de capacidades en el marco de las mencionadas áreas prioritarias de actuación.

El Centro de Actividad Regional para la Producción Limpia inició sus funciones en 1996 como centro de apoyo al PAM para promover la producción más limpia y la ecoeficiencia en el sector industrial mediterráneo. No obstante, en los últimos años la misión del Centro fue adoptando un enfoque integrado sobre la producción y consumo que luego le ha llevado a ser el principal promotor de la introducción de este enfoque como elemento transversal en la diversidad de áreas temáticas englobadas en el PAM. En su misión como unidad del PAM en el fomento de patrones de consumo y producción más sostenibles, el CP/RAC tiene por objetivo contribuir a la adopción de una competitividad verde (*green competitiveness*) por las pequeñas y medianas empresas mediterráneas, a través de la cual dichas empresas apuesten por ofrecer productos y servicios más sostenibles. En función de esa misión, el Centro desarrolla actividades dirigidas tanto a fomentar la ecoeficiencia y las técnicas de producción más limpia en los sectores industriales más representativos de la región, como a apoyar la progresiva introducción de mecanismos, tales como el ecoetiquetaje y la compra pública verde, con los que contribuir a potenciar el papel del mercado como catalizador de productos y servicios más sostenibles. Junto a las actuaciones

enfocadas en el sector productivo, el Centro también dirige sus esfuerzos a colaborar con las organizaciones de la sociedad civil en fomentar una transformación de la población mediterránea hacia patrones de consumo y estilos de vida más sostenibles.

Asimismo, como miembro del mencionado grupo de trabajo del programa Horizonte 2020 para la formación de capacidades, el CP/RAC lidera aquellas actividades dirigidas a reducir la contaminación procedente de emisiones industriales.

### **3. LA NECESIDAD DE FOMENTAR UNA ACTITUD AMBIENTAL PROACTIVA EN EL SECTOR INDUSTRIAL: DEL ENFOQUE DE TRATAMIENTO DE LA CONTAMINACIÓN A UN ENFOQUE DE PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN**

A lo largo de esta primera década del siglo XXI, las políticas de los países mediterráneos para un desarrollo industrial más sostenible han ido evolucionando progresivamente desde un enfoque reactivo, dirigido a «tratar» la contaminación al final de la línea de producción (en inglés, «*end of pipe approach*, EOP) a otro en el que se prioriza la prevención de la contaminación a través de técnicas y estrategias para su reducción desde el propio origen de los procesos productivos. Producción más limpia, ecoeficiencia, eficiencia energética, son algunos de los términos con los que se define este enfoque proactivo. Este enfoque ha demostrado ser una manera más eficaz de disociar el desarrollo industrial de la degradación del medio ambiente, mientras que contribuye a promover la mejora del rendimiento industrial, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. En este sentido, tanto el medio ambiente como razones de productividad han venido a respaldar este cambio en las estrategias de la política ambiental:

a) Las soluciones EOP requieren grandes inversiones que implican un coste adicional que es constante y crece a medida que aumenta la producción de la empresa, son externas al desempeño de la empresa y no proporcionan ningún valor añadido.

b) El beneficio proporcionado por la sola aplicación de un enfoque EOP se limita frecuentemente al mero cumplimiento de la normativa ambiental.

c) Las soluciones EOP conllevan en muchos casos la aplicación de tecnologías estáticas y frágiles, cuya aplicación genera frecuentemente la transferencia de los impactos ambientales de un vector a otro (p. ej., el tratamiento de aguas residuales genera lodos que requieren además un tratamiento adicional).

d) Al adoptar un enfoque proactivo, las industrias abordan la gestión del medio ambiente no como una carga a su desarrollo, sino como una oportunidad para aumentar la productividad, mejorar la eficiencia, así como su imagen corporativa. Del mismo modo, la reducción de la carga contaminante y el consumo global de recursos conseguidos a través de ese enfoque proactivo reduce a su vez los costes en la aplicación de medidas EOP.

Así pues, la producción más limpia (PL) implica un enfoque integrado en la gestión ambiental para reducir la contaminación en la fuente misma de los procesos de producción mediante la optimización de la utilización de la energía, el agua y los recursos y la reducción de los flujos de residuos.

Conscientes de ello, los países mediterráneos han adoptado o actualizado sus estrategias y planes de acción nacional para el medio ambiente introduciendo la PL como elemento clave para introducir modelos sostenibles en el sector industrial. En consecuencia, se han introducido medidas de PL dentro de las iniciativas de planificación sectorial, por ejemplo, gestión de residuos, el agua, la mejora ambiental de las ciudades industriales, la reducción de la contaminación en el Mediterráneo.

En la mayoría de los países del sur y del este del Mediterráneo ya se han establecido centros ad hoc nacionales, los más recientes en Montenegro y Siria, a través del apoyo de programas y agencias de cooperación internacional y bilateral, para promover la PL y proporcionar asistencia técnica a las pymes.

Sin embargo, muchos de estos centros siguen careciendo de suficientes recursos humanos y de respaldo efectivo de los ministerios correspondientes y siguen dependiendo del apoyo de las instituciones de acogida y donantes internacionales.

A menudo las medidas para la PL se desarrollan a través de acciones dispersas y sin una coordinación y comunicación sistemáticas entre los agentes responsables debido a la falta de una política nacional sobre PL en la que participen todos los actores interesados, tales como los ministerios de medio ambiente, industria, el sector privado, sociedad civil, etc. Esta situación puede dar lugar a la duplicación de esfuerzos, desaprovechamiento de sinergias y una falta de difusión y replicación de los resultados obtenidos en los proyectos desarrollados. En los últimos años, algunos países están abordando la creación de políticas nacionales para identificar las necesidades y prioridades en la introducción de la PL en el tejido productivo de sus territorios. Este es, por ejemplo, el caso de Croacia y Egipto, donde los ministerios encargados de medio ambiente, industria, economía, agricultura, el bienestar de la salud, etc., están involucrados en este proceso, junto con las asociaciones industriales y otras partes interesadas.

#### **4. EFECTIVIDAD DE LOS MARCOS REGULADORES EXISTENTES EN FOMENTAR LA MEJORA DEL COMPORTAMIENTO AMBIENTAL DEL SECTOR INDUSTRIAL**

El desarrollo y aplicación de marcos regulatorios, adecuados para controlar y prevenir la contaminación industrial, es otro factor fundamental para fomentar la internalización de los impactos ambientales del sector industrial y el cambio hacia una producción sostenible. En ese sentido, los países con marcos jurídicos menos desarrollados, como los de las cuencas sur y este, muestran un progreso continuo en la promulgación de nuevas regulaciones para el establecimiento de valores límite de emisión, umbrales de contaminación, procedimientos de vigilancia y control, obligaciones de quienes contaminan, etc. Además de la promulgación de nuevas regulaciones, algunos países también han llevado a cabo una revisión de las existentes y han introducido diversas modificaciones y enmiendas para actualizar y mejorar su contenido y aplicación efectiva.

Sin embargo, a pesar de los avances en la consolidación de los marcos jurídicos de estos países, existe frecuentemente todavía una falta de aplicación efectiva tanto de las nue-

vas regulaciones como de las existentes. Entre las principales causas destacan la falta de normas secundarias y ejecutivas, la falta de recursos humanos y financieros de las autoridades gubernamentales a cargo de la aplicación de las regulaciones; solapamiento y distribución imprecisa de responsabilidades entre las diferentes autoridades implicadas, etcétera.

Por otra parte, en muchas ocasiones las regulaciones mandatorias y de control no van acompañadas de mecanismos que faciliten el cumplimiento progresivo de las normas ambientales como acuerdos voluntarios y asociaciones de la industria por el gobierno. Algunos países como Argelia, Egipto, Marruecos, Túnez y Turquía están tomando medidas para hacer frente a ese desafío. Asimismo, en algunos países la aplicación de impuestos o tasas ambientales no está bien equilibrada con instrumentos económicos que faciliten la inversión en PL. Esta tendencia puede resultar en un impacto negativo en el rendimiento del sector, con el riesgo de que el principio de «el que contamina, paga» se acabe convirtiendo en la práctica en «el que paga, contamina», al tiempo que se ejerce una presión excesiva sobre la capacidad de las pymes para responder a las exigencias medioambientales.

Del mismo modo, muchos de los instrumentos existentes para la promoción de una actitud ambiental proactiva en el sector todavía se concentran mayoritariamente en acciones para el tratamiento de la contaminación (EOP) más que en la prevención (PL). Con el fin de revertir esas tendencias, algunas instituciones de países como Marruecos, Egipto o Túnez tratan de facilitar la financiación o la concesión de créditos blandos para proyectos de PL.

En algunos países de las cuencas sur y este, la existencia de precios subvencionados del consumo de agua o energía supone también un importante obstáculo al cambio hacia patrones más sostenibles de producción por parte del sector industrial, ya que no fomenta la innovación de las empresas en la optimización del consumo de recursos.

Los países mediterráneos de la UE tienen, por lo general, un marco jurídico e institucional más desarrollado que sus vecinos del sur y el este. Sin embargo, muchos de ellos comparten problemas comunes como el excesivo número de leyes y regulaciones ambientales (p. ej., alrededor de 40.000 en

Italia), debido a la obligación de actualizar constantemente sus marcos legales de acuerdo con las nuevas Directivas europeas. Como consecuencia, algunos países han de hacer frente a ciertos problemas tales como el solapamiento de instrumentos legislativos y responsabilidades de las distintas administraciones a cargo de la vigilancia y el control de su aplicación, así como la falta de medios y recursos humanos para garantizar su aplicación efectiva. No obstante, ya se han emprendido diversas iniciativas para hacer frente a estos problemas. En Italia, por ejemplo, existe una ley que ordena, completa, coordina, simplifica y aclara los diversos componentes que conforman el marco jurídico ambiental nacional, incluyendo la articulación de la Directiva sobre la prevención y el control integrados de la contaminación (IPPC), las regulaciones sobre Evaluación del Impacto Ambiental (EIA), aire, agua, gestión de residuos, lugares contaminados, etcétera.

Dentro de la Unión Europea, la Directiva IPPC supone el mecanismo de referencia con el que los países puedan introducir progresivamente patrones de producción industrial más sostenibles, a través de las mejores técnicas disponibles (MTD), como elemento en el proceso de autorización para las instalaciones industriales incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Directiva. En consecuencia, tanto los países mediterráneos miembros de la UE como otros países de la región que se encuentran en la órbita europea (Croacia, Turquía, Albania, Bosnia y Herzegovina y Montenegro), así como Israel, han adoptado leyes sobre la base del sistema MTD/IPPC. En este sentido, mientras que los países no UE se encuentran todavía en las fases preliminares para adaptar sus marcos normativos e institucionales, los de la UE, para los cuales la aplicación de la Directiva IPPC es jurídicamente vinculante, han tenido ciertos problemas en relación con el cumplimiento de los plazos exigidos por la CE para la transposición y aplicación efectiva de la Directiva en sus territorios.

En lo que se refiere a los países del sur del Mediterráneo, estos carecen aún de una legislación específica que regule la introducción de mecanismos de PL por las actividades industriales. Sin embargo, en algunos de ellos (como Egipto) cabe la posibilidad de que la aplicación de este tipo de técnicas sea tomada en cuenta durante la etapa de evaluación del impacto ambiental en el proceso de permisos para nuevas instalaciones.

## 5. LA NECESIDAD DE COMBINAR MEDIDAS DE TRATAMIENTO Y PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN CON INSTRUMENTOS DE TRANSFORMACIÓN DEL MERCADO

Como se mencionaba más arriba, hoy en día se reconoce comúnmente que las mejoras cualitativas medioambientales en términos de procesos de producción están siendo superadas por el crecimiento sostenido experimentado por los niveles de consumo y los flujos de materias primas, energía y productos.

En la zona del Mediterráneo, los flujos comerciales muestran un aumento continuo. Actualmente, la UE recibe alrededor del 47 por 100 de las exportaciones de los países de la zona MED, con un crecimiento anual medio de más del 10 por 100 desde 1999. Por tanto, las importaciones de la UE de los países MED se han duplicado en los últimos diez años. Del mismo modo, las exportaciones de la UE a los países MED han crecido en un promedio anual del 8 por 100 desde mediados de la década de 1990. Estas tendencias se espera que aumenten con el progresivo establecimiento de la zona euromediterránea de libre comercio, que tiene como objetivo beneficiar el crecimiento económico y la estabilidad en la región. Sin embargo, el incremento asociado en materia de flujos de transporte y el comercio conllevarán, como efecto secundario, un mayor consumo y el agotamiento de los recursos.

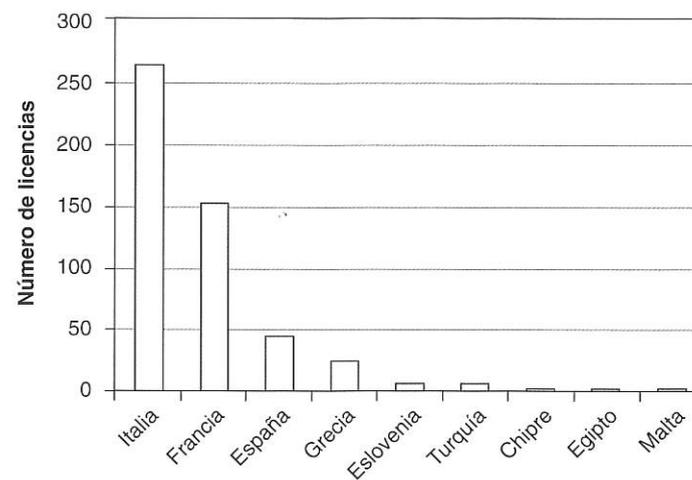
Según esas perspectivas de futuro, junto a las medidas dirigidas a minimizar los impactos ambientales asociados a los procesos de producción industriales —es decir, la producción más limpia, eficiencia energética, etc.—, existen otros mecanismos dirigidos a favorecer las condiciones para que el propio mercado haga de palanca para fomentar la comercialización de productos y servicios con menor impacto ambiental. Este es el caso de herramientas como la compra pública verde y el etiquetado ecológico.

Los sistemas de etiquetado ecológico recompensan el comportamiento ambiental de las empresas, aumentando su visibilidad y la imagen corporativa en el mercado global. Al mismo tiempo, estos sistemas contribuyen a aumentar la sen-

sibilización de los consumidores y la elección de productos sostenibles. El etiquetado ecológico se ha revelado como un poderoso instrumento voluntario para atraer la atención de proveedores de bienes y servicios de los países de la cuenca norte del Mediterráneo. Es posible destacar, a modo de ejemplo, la certificación con la ecoflor (sistema europeo de etiquetado ecológico) de algunos alojamientos turísticos de Chipre, Grecia, Malta, Eslovenia y Turquía.

Francia, Italia, España y Grecia son algunos de los países miembros de la UE con un mayor número de productores, productos y servicios registrados con la ecoflor europea. En los últimos años ha habido un incremento en la certificación de productos con la etiqueta ecológica en parte debido al hecho de que algunas administraciones públicas han comenzado a incluir criterios ambientales en los procesos de licitaciones, lo que ha promovido un aumento significativo en el interés de las empresas acerca de dichos sistemas de certificación ecológica. Este incentivo ha funcionado de manera significativa en grupos de productos como detergentes, textiles y papel (*vid.* figura 2).

FIGURA 2  
Certificados de etiqueta ecológica de la UE  
por país productor, 2008



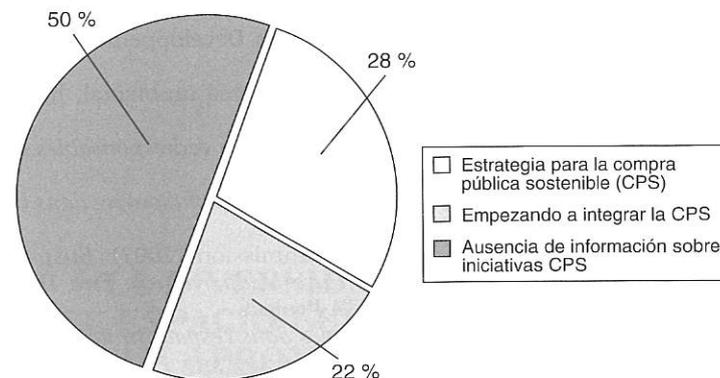
Fuente: Comisión Europea, DG Medio Ambiente.

En la mayor parte de los países de la cuenca sur y este, el ecoetiquetado sigue estando poco desarrollado, aunque se denota cierto progreso en algunos de ellos. En este sentido, Israel y Croacia ya han establecido planes nacionales, mientras que en Túnez y Egipto se ha establecido el marco regulador de una ecoetiqueta y una etiqueta de eficiencia energética nacional, respectivamente. También en esos países, así como en otros como Marruecos y Turquía, algunas empresas se están uniendo a iniciativas internacionales especializadas en sectores como el textil y el turismo (p. ej., Oeko Tex, Green Key).

La contratación pública se refiere a la compra por parte de las autoridades públicas de bienes, servicios u obras. El gasto público contribuye a una parte significativa del PIB nacional. Por ejemplo, en países como Túnez, Marruecos, Francia y España representa el 18, 22, 15 y 13 por 100 del PIB total nacional, respectivamente. De hecho, los gobiernos suelen ser los mayores consumidores en una economía nacional. La contratación pública verde (CPV) tiene lugar cuando la administración pública integra criterios sociales y ambientales a la hora de decidir a quién comprar bienes o servicios y qué comprar. Por tanto, al dirigir la política de compra pública hacia la adquisición de productos y servicios social y ambientalmente responsables, el poder de compra de la administración se convierte en un poderoso motor para la ejecución de las políticas de desarrollo sostenible y la estimulación de los mercados en favor de los productos y servicios sostenibles.

En la región mediterránea, la CPV es un instrumento muy reciente que solo unos pocos países han empezado a regular (*vid.* figura 3). Se han aprobado Planes nacionales para la CPV recientemente en Chipre, Francia, Israel, Italia y España, y los esfuerzos se centran en las maneras de incluir parámetros ambientales en las licitaciones públicas, así como en sensibilizar a las autoridades locales y otras organizaciones públicas. En los países mediterráneos miembros de la UE, la CPV aparece como un gran reto para las administraciones públicas. En este sentido, la CE ha adoptado una Comunicación en la que propone un objetivo político de alcanzar un 50 por 100 de CPV por los Estados miembros para el año 2010.

**FIGURA 3**  
**Compra pública sostenible**



Fuente: Regional Activity Centre for Cleaner Production (en inglés se entiende por SPP, *sustainable public procurement*; en español, compra pública sostenible).

No existe todavía un marco regulador de la CPV en los países de la cuenca sur y este. En los últimos años, la mayoría de ellos han actualizado sus marcos normativos en materia de contratación pública de acuerdo a los procesos de apertura de sus mercados, la mejora de la gobernanza y la relación creciente con los mercados internacionales y los inversores extranjeros. Sin embargo ninguno de ellos ha incorporado todavía disposiciones específicas en los procedimientos de licitación teniendo en cuenta criterios ambientales. Sin embargo, algunos países ya han incluido la CPV en sus nuevas estrategias para el desarrollo sostenible (p. ej., Croacia) y otros como Marruecos y Túnez han comenzado a desarrollar estudios de viabilidad sobre CPV con el apoyo de agencias de cooperación internacional y regional.

## 6. FUENTES

EUROSTAT (2008): *Union européenne-pays méditerranéens: échanges de services et investissements en hausse*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes (*Statistiques en Bref*, núm. 106).

- EUROSTAT: *Comext: base de données des statistiques du commerce extérieur de et entre les pays de l'Union européenne* (intra- et extra-UE).
- FMI (2008): *World Economic Outlook*, Washington D. C., FMI.
- IEPF (Institut de l'Energie et de l'Environnement de la Francophonie), Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (Tunisie), PNUE-DTIE (2007).
- Instituto Superior per la protezione e la ricerca ambiental, <http://www.apat.gov.it/certificazioni/site/it-IT/>.
- PNUE-DTIE (2006): *Étude sur les achats publics écoresponsables au Maroc*.
- PNUE-PAM-CAR/PP (2006): *État de la production pluspropre dans les pays du Plan d'Action pour la Méditerranée*.
- SIA-EMFTA Consortium, European Commission (2007): *Sustainability Impact Assessment of the Euro-Mediterranean Free Trade Area*, Final Report of the IAEMFTA Project.
- Table ronde sur les achats publics durables dans l'espace francophone*, Tunis, 17-18 décembre 2007, <http://www.iepf.org>.
- UNEP-MAP-Blue Plan (2006): *A sustainable Future for the Mediterranean. The Blue Plan's Environment and Development Outlook, Executive summary*.
- UNEP-MAP-RAC/CP (to be published): *Steps towards Sustainable Consumption and Production in the Mediterranean*, <http://www.cprac.org/>.
- UNEP-MAP-RAC/CP, GRECO Initiative (2008): *Green Competitiveness in the Mediterranean: Finding business opportunities through Cleaner Production*, <http://www.cprac.org/>.

## **LA DIVERSIDAD CULTURAL EN EL ESPACIO EUROMEDITERRÁNEO: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA CONVENCIÓN DE UNESCO SOBRE LA DIVERSIDAD DE LAS EXPRESIONES CULTURALES**

Jordi BALTÀ PORTOLÉS  
Fundación Interarts (Barcelona)

### **1. INTRODUCCIÓN**

Este documento tiene por objetivo analizar los retos para la diversidad cultural en el espacio euromediterráneo, con una especial atención a los principios, objetivos y el proceso de implementación de la Convención de UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (en adelante, «la Convención»), por un lado, y al proceso de institucionalización de la UpM, por el otro. En este sentido, el texto empieza exponiendo el contexto de la Convención, pasa a identificar los principales retos percibidos en relación con esta en el espacio euromediterráneo y concluye con un breve análisis de las implicaciones de la Convención en el contexto de la UpM.

### 1.1. La Convención de UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales

La Convención fue adoptada por la Conferencia General de UNESCO en octubre de 2005 con una amplia mayoría de votos de los Estados miembros de la organización: 148 votos a favor, 2 en contra (Estados Unidos e Israel) y 4 abstenciones (Australia, Honduras, Liberia y Nicaragua). El texto entraría en vigor en marzo de 2007, después de que lo hubieran ratificado 30 Estados. En septiembre de 2010, 113 Estados, además de la UE (como organización regional de integración económica), son Parte de la Convención. En comparación con otros textos similares del contexto de UNESCO, la Convención destaca, de esta forma, por haber generado un amplio consenso internacional y haber sido ratificada a gran velocidad por un elevado número de Estados<sup>1</sup>.

Los principales aspectos que permiten explicar el significado de la Convención son los siguientes:

a) La «doble naturaleza» de los bienes y servicios culturales: es decir, la afirmación según la cual los productos culturales, más allá de su valor económico, poseen una dimensión simbólica que les distingue, en tanto que portadores de identidad, valores y significado<sup>2</sup>. En este sentido, el discurso

<sup>1</sup> En relación con esto, *vid.*, entre otros, F. RIVIÈRE, «Protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles. Un cadre pour réflexion, éthique et coopération», en Ch. M. MERKEL y A. STEINKAMP (eds.), *Kulturelle Vielfalt - Unser gemeinsamer Reichtum/Cultural Diversity - Our Common Wealth. Das Essen/RUHR.2010 Bellini Handbuch zu Perspektiven Kultureller Vielfalt/The Essen/RUHR.2010 Bellini Manual on Prospects of Cultural Diversity* (Bonn: German Commission for UNESCO, 2007).

<sup>2</sup> Es preciso notar que la Convención se refiere a la «diversidad de las expresiones culturales», es decir, la diversidad de «las expresiones resultantes de la creatividad de personas, grupos y sociedades, que poseen un contenido cultural» (art. 4.3) y que su ámbito de aplicación es aquel de «las políticas y medidas que adopten las Partes en relación con la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales» (art. 3). En este sentido, no se aplica a la «diversidad cultural» en un sentido amplio de cultura, que fuera aplicable a la naturaleza humana en su dimensión de identidad étnica, lingüística o religiosa. El texto oficial de la Convención en castellano se puede encontrar en <http://www.unesco.org/new/es/unesco/themes/2005-convention/the-convention/convention-text/>.

sobre la «diversidad de las expresiones culturales» toma el relevo del argumento de la «excepción cultural», que se había utilizado anteriormente para reclamar un trato distintivo de los bienes y servicios culturales en el comercio internacional. La Convención puede ser interpretada, así, como el intento de establecer en el Derecho internacional principios que sirvan de contrapeso a los procesos de liberalización del comercio internacional, principalmente en lo relativo a los bienes y servicios culturales y audiovisuales, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en otros acuerdos de carácter bilateral o multilateral<sup>3</sup>. Cabe decir que, tres años después de su entrada en vigor, la aplicación de la Convención en este ámbito todavía no se ha explorado en profundidad.

b) La legitimación de las políticas culturales públicas y su vinculación con el desarrollo humano, lo que ha llevado a algunos a calificar a la Convención de «Carta Magna Internacional de las Políticas Culturales»<sup>4</sup>. Al ratificar el texto, los Estados parte se comprometen a tomar medidas que contribuyan a promover y proteger la diversidad de las expresiones culturales. Dichas medidas, que deben incidir en los procesos de creación, producción, difusión, distribución y acceso a las expresiones culturales, coinciden con la noción de políticas culturales públicas desarrollada principalmente en Europa en la segunda mitad del siglo xx y extendida posteriormente a otras regiones<sup>5</sup>. En particular, la Convención establece que

<sup>3</sup> En relación con las motivaciones y el proceso que condujo a la elaboración de la convención, *vid.*, entre otros, N. OBULJEN, «From *Our Creative Diversity* to the Convention on Cultural Diversity: Introduction to the debate», en N. OBULJEN y J. SMIEERS (eds.), *UNESCO's Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Making It Work* (Zagreb: Institute for International Relations, 2006).

<sup>4</sup> El término se ha utilizado especialmente en el contexto germánico. *Vid.*, p. ej., Ch. M. MERKEL, «Cultural Diversity - Europe's Wealth. Bringing the UNESCO Convention (2005) to Life: Signposts for European Action. Time to Act: Results of the Essen/RUHR.2010 Bellini workplace on Cultural Diversity, 26-28 April 2007», en MERKEL y STEINKAMP (eds.) (2007).

<sup>5</sup> En este sentido, un primer análisis de las medidas existentes en Europa en materia de promoción de la diversidad de las expresiones culturales, según los compromisos que se desprenden de la Convención, demostró que muchas políticas y programas ya existentes coincidían con los postulados del texto. La rápida ratificación de la Convención en Europa podría explicarse, así, por la percepción de que firmar el texto implicaba pocos compromisos nuevos. *Vid.* D. CLICHE, «Article 7: Measures to Promote the Diversity of Cultural Expressions: European Approaches. Information Document», presentado en la

«las Partes [...] reafirman su derecho soberano a formular y aplicar sus políticas culturales»<sup>6</sup>, en lo que puede interpretarse, entre otros, como una forma de blindar las medidas de apoyo a las industrias y sectores culturales ante denuncias de interferencia en el mercado. Más allá de dar sustento jurídico a la financiación pública de la cultura y otras medidas propias de las políticas culturales, el texto también aporta una legitimación para la acción cultural basada en la vinculación entre cultura, derechos humanos y desarrollo, al afirmar que «los aspectos culturales [del desarrollo] son tan importantes como sus aspectos económicos» y que «los individuos y los pueblos tienen el derecho fundamental de participación y disfrute [en la cultura]»<sup>7</sup>. Esto se traduce en el compromiso de integrar una dimensión cultural en las políticas de desarrollo y cooperación para el desarrollo y, en un plano más operativo, en el compromiso de implicar a la sociedad civil en la implementación de la Convención y desarrollar partenariados intersectoriales innovadores.

c) El compromiso a favor de la cooperación internacional en el ámbito de la cultura. La Convención afirma el principio de solidaridad y cooperación internacionales, que «deberán estar encaminadas a permitir a todos los países, en especial los países en desarrollo, crear y reforzar sus medios de expresión cultural, comprendidas sus industrias culturales, nacientes o establecidas, en el plano local, nacional e internacional»<sup>8</sup>. Por otro lado, aunque algunos elementos del texto puedan ser interpretados como postulados proteccionistas, la Convención aporta argumentos para una interpretación de la diversidad basada en la interdependencia y la conectividad: la diversidad de las expresiones culturales es patrimonio de la humanidad, por lo que garantizar la pervivencia y el desarrollo sostenible de las formas culturales más débiles se convierte en compromiso de todos. Para ello, se promoverá la cooperación

1.<sup>a</sup> Sesión Extraordinaria del Comité Intergubernamental de la Convención (París, junio de 2008), CE/08/1.EXT.IGC/INF.2. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001598/159804E.pdf>.

<sup>6</sup> Art. 5.

<sup>7</sup> Art. 2.5. Cabe señalar, por otra parte, que el texto establece que la afirmación de la diversidad cultural no puede realizarse en detrimento de los derechos humanos, para evitar así interpretaciones de alcance regional que pretendieran romper la universalidad de los derechos humanos.

<sup>8</sup> Art. 2.4.

internacional en ámbitos como las políticas culturales y en la implementación de proyectos culturales (acuerdos de coproducción y codistribución, etc.). En cuanto a la cooperación para el desarrollo, se incide especialmente en la conveniencia de reforzar las capacidades para el diseño e implementación de políticas culturales en los países en vías de desarrollo y en el fortalecimiento de las industrias culturales y creativas, así como de las infraestructuras necesarias para su desarrollo. En su art. 18, la Convención también establece un Fondo Internacional para la Diversidad Cultural, al que las partes y otros agentes interesados podrán hacer aportaciones, de carácter voluntario, para propiciar el surgimiento de un sector cultural dinámico en los países en vías de desarrollo.

## 2. RETOS DE LA CONVENCION EN EL ESPACIO EUROMEDITERRANEO

Tras presentar el contexto en el que opera la Convención, este apartado se centra en los retos que genera su implementación en el espacio euromediterráneo, es decir, aquel que conforman los Estados miembros de la Unión Europea y el resto de Estados y territorios del sur y el este del Mediterráneo que participan en las instituciones del Partenariado Euromediterráneo y, más recientemente, en la UpM.

### 2.1. Aumento de las ratificaciones

Aunque una mayoría muy amplia de los Estados euromediterráneos votó a favor de la adopción de la Convención en la Conferencia General de UNESCO en 2005 (solo Israel votó en contra, mientras el resto de Estados del espacio euromediterráneo votaron a favor, sin ninguna abstención), el mapa de ratificaciones presenta un panorama más variado. Hasta septiembre de 2010, todos los Estados miembros de la UE, excepto Bélgica, han ratificado el texto, de la misma forma que lo han hecho el resto de países europeos de la cuenca mediterránea<sup>9</sup>. En cambio, menos de la mitad de países de

<sup>9</sup> Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Mónaco y Montenegro.

África del Norte, Oriente Próximo y Turquía han ratificado el texto: mientras Egipto, Jordania, Siria y Túnez sí lo han hecho, Argelia, Israel, Líbano, Libia, Marruecos y Turquía no han dado este paso.

En este sentido, la implementación de la Convención en el espacio euromediterráneo se vería favorecida mediante un impulso a la ratificación por parte de los Estados que todavía no han asumido plenamente el texto. Cabe señalar que algunos de ellos, como Argelia, Líbano y Marruecos, habían tenido un papel relativamente activo durante el proceso de negociación de la Convención, motivo por el cual parece más fácil que puedan darle apoyo ahora<sup>10</sup>. Turquía también ha expresado interés en el texto más recientemente.

## 2.2. Fortalecimiento de la sociedad civil en el sector cultural

La adopción de la Convención fue resultado del esfuerzo compartido de distintos agentes, entre los que se contaban varias organizaciones de la sociedad civil que se habían estructurado en iniciativas como la Red Internacional para la Diversidad Cultural (INCD)<sup>11</sup> o las Coaliciones para la Diversidad Cultural. Estas últimas continúan existiendo a día de hoy y están agrupadas a nivel internacional bajo el paraguas de la Federación Internacional de las Coaliciones para la Diversidad Cultural (IFCCD)<sup>12</sup>, pero evidencian un grado de activismo muy variable: mientras que las Coaliciones de algunos países europeos como Alemania, Francia o Suiza han elaborado recientemente ambiciosos documentos estratégicos o han contribuido a la elaboración de informes de sus gobiernos respectivos, la actividad de sus referentes en otros países ha descendido de forma patente. En la actualidad, la página web de la IFCCD informa de la existencia de Coaliciones naciona-

<sup>10</sup> En relación con esto, *vid.* V. GUÉVREMONT, «Industries culturelles et négociations internationales: portrait d'une dynamique multidimensionnelle. L'exemple des pays de la zone euro-méditerranéenne», *EUI Working Papers*, RSCAS 2007/33 (2007), p. 20.

<sup>11</sup> En inglés, *International Network for Cultural Diversity*; la visibilidad de esta organización ha decaído notablemente en los últimos años. *Vid.* [www.incd.net](http://www.incd.net).

<sup>12</sup> *Vid.* [www.ifccd.com](http://www.ifccd.com).

les en 11 países de Europa (10 en Estados miembros de la UE, además de Suiza). Por su parte, en el resto del Mediterráneo solo Marruecos parece contar con una Coalición actualmente, pese a que hasta recientemente existía otra en Túnez.

De esta forma, dar apoyo a la emergencia de Coaliciones para la Diversidad Cultural en otros países parece un reto fundamental para contribuir a la implementación de la Convención en la región. Naturalmente, la ausencia de organizaciones de este tipo tiene mucho que ver con la debilidad de la sociedad civil en muchos países mediterráneos.

Entre las medidas que se han sugerido para hacer frente a esta situación se encuentra la promoción del trabajo en red a nivel transnacional y el desarrollo de acciones de educación pública y sensibilización en torno a la Convención<sup>13</sup>. En última instancia, el fortalecimiento de la sociedad civil en este terreno también requiere esfuerzos más amplios de construcción de la confianza mutua entre los poderes públicos y la ciudadanía de los países euromediterráneos, lo que debería conducir a nuevos modelos de cooperación y gobernanza, una cuestión que queda fuera del alcance del presente artículo.

## 2.3. Fomento de la cooperación internacional

Como ya se ha indicado, una de las ideas clave de la Convención es el reconocimiento del potencial de la cultura como fuente de desarrollo, que debería traducirse progresivamente en nuevas aproximaciones a la política de cooperación para el desarrollo. En el espacio euromediterráneo, esto debería suponer especialmente la integración de aspectos culturales en las estrategias de cooperación al desarrollo de las administraciones locales, regionales y estatales en Europa, así como de la UE, y el diseño de programas con una visión holística del desarrollo por parte de los países del «sur».

Asimismo, deberían establecerse colaboraciones entre estos agentes para identificar prioridades en el sector de la cul-

<sup>13</sup> *Vid.*, p. ej., las conclusiones del U-40 World Forum celebrado en París en junio de 2009. «Proposals for Cultural Diversity 2030», disponible en [www.unesco.de](http://www.unesco.de).

tura en los países en vías de desarrollo de la región. Ámbitos como la capacitación para el desarrollo de políticas culturales (planificación estratégica en cultura, gestión cultural, turismo cultural, etc.) y el apoyo a las industrias creativas aparecen como las principales prioridades. En este sentido, y según indicaba el *Creative Economy Report 2008* publicado por UNCTAD y PNUD, «*copyright-based industries in Arab states are substantially under-developed and [...] there remains a great potential that should be systematically mobilized*»<sup>14</sup>.

El movimiento favorable a la diversidad cultural ha demostrado una significativa capacidad de reunir a un abanico variado de agentes, entre los cuales administraciones locales, regionales y estatales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, pequeñas y medianas empresas del sector creativo, académicos, artistas, etc. Se crean así «coaliciones de interés» o «redes asimétricas», entre las cuales, habida cuenta de la progresiva urbanización que vive la cuenca mediterránea (donde más de la mitad de la población vive en ciudades), es necesario contar con las administraciones locales y regionales, algunas de las cuales han demostrado un interés notable por estas cuestiones<sup>15</sup>.

Finalmente, también parece conveniente fortalecer la cooperación «sur-sur» en campos como la movilidad de artistas y profesionales de la cultura, la movilidad de bienes y servicios culturales, el intercambio de modelos en materia de política cultural, formación, etcétera.

## 2.4. Desarrollo de políticas culturales internas

La Convención tiene implicaciones tanto a nivel internacional como nacional. Entre estas últimas se incluye el derecho de los Estados a implementar políticas culturales, que

<sup>14</sup> UNCTAD y PNUD, *Creative Economy Report 2008. The Challenge of Assessing the Creative Economy: towards Informed Policy-making* (Ginebra y Nueva York: Naciones Unidas, 2008), p. 49.

<sup>15</sup> *Vid.*, p. ej., el movimiento de administraciones locales que han suscrito la Agenda 21 de la cultura, en [www.agenda21culture.net](http://www.agenda21culture.net). En cuanto a las administraciones regionales, la Generalitat de Catalunya ha participado activamente en varias de las reuniones del proceso de implementación de la Convención y ha dado apoyo a varios debates y seminarios en esta materia; *vid.* <http://cultura.gencat.cat> (apartado «Relacions internacionals»).

también conlleva compromisos específicos: p. ej., el de «crear en su territorio un entorno que incite a las personas y a los grupos a [...] crear, producir, difundir y distribuir sus propias expresiones culturales»<sup>16</sup>. Cabe recordar, por otra parte, que el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales es uno de los principios rectores de la Convención<sup>17</sup>.

Algunos autores han remarcado que algunos Estados prefieren ignorar las implicaciones de la Convención en el plano interior, favoreciendo en cambio la dimensión internacional, menos sensible políticamente: «*While Arab governments have adopted the Convention, they have a tendency to regard it more as a means through which they can gain recognition in the global arena rather than as a guiding document for internal policy-making, particularly because they are conscious that opening the door to cultural pluralism will naturally lead to a political pluralism that they would much rather delay*»<sup>18</sup>.

Entre los aspectos que deberían caracterizar una plena adopción de la Convención dentro de los Estados se hallan un reconocimiento creciente de la importancia de la creatividad en el espacio público (respeto por la libertad de creación artística, fomento de la movilidad de los artistas, promoción de la educación cultural, etc.), el respeto y fomento de la libertad de expresión, el desarrollo de modelos democráticos y participativos de política cultural, etc. Dada la estrecha relación entre estos aspectos y el fomento de la democracia y los derechos humanos, parece conveniente que futuras políticas de la UpM en el terreno cultural presten una especial atención a estos aspectos, promoviendo nuevas aproximaciones más pluralistas y abiertas en el campo de las políticas culturales.

## 2.5. Exploración de las implicaciones en la escena internacional

Uno de los retos a que se enfrenta la Convención a largo plazo es su capacidad de hacer valer los principios de la «di-

<sup>16</sup> Art. 7.

<sup>17</sup> Art. 2.1.

<sup>18</sup> L. REZK, «Negotiating diversity: The meaning of the Convention for the Arab World», en OBULJEN y SMIERS (eds.) (2006), p. 250.

versidad de las expresiones culturales» en distintas políticas, más allá de lo propiamente cultural, y especialmente en las relaciones comerciales y la cooperación internacional. Ello irá en consonancia con la propia lógica de interdisciplinariedad que inspira el documento (noción multidimensional del desarrollo, necesaria integración de la cultura en distintas políticas públicas, etc.) y con la voluntad de establecer la diversidad cultural como principio transversal en las relaciones internacionales.

De nuevo, esta cuestión presenta desafíos concretos en el espacio euromediterráneo. Como ya se ha indicado, el impacto de la Convención en el ámbito comercial debería conllevar un tratamiento específico de los bienes y servicios culturales en los acuerdos comerciales de tipo multilateral (p. ej., en la OMC) y bilateral. Véronique Guèvremont ha observado que — pese a que algunos países mediterráneos como Israel y especialmente Jordania han abierto sus mercados audiovisuales a compañías extranjeras en sus compromisos en el marco de la OMC— la mayoría de Estados del espacio euromediterráneo han tendido a resistirse a la plena liberalización de sus mercados culturales<sup>19</sup>. Sin embargo, crece la presión, sobre todo a nivel bilateral, para que los gobiernos nacionales abran sus mercados, como demuestra el acuerdo bilateral de comercio entre Estados Unidos y Marruecos, que entró en vigor en 2006 e impide a Marruecos la introducción de excepciones comerciales en el sector de la cultura y el audiovisual.

En el campo de la cooperación para el desarrollo, es de esperar que las estrategias incorporen de forma creciente una dimensión cultural, traducida en el apoyo a la movilidad de bienes culturales, artistas y profesionales de la cultura del «sur», el fomento de estrategias de desarrollo de las industrias creativas, la capacitación en materia de política cultural, etcétera.

El progreso en este terreno debería sostenerse en el desarrollo de nuevos marcos institucionales a nivel multilateral. En este sentido, es bueno recordar que la Conferencia Euro-mediterránea de Ministros de Cultura indicó en 2008 la vo-

<sup>19</sup> «[...] la grande majorité des pays Membres de l'OMC appartenant à la zone euro-méditerranéenne se sont inscrits dans [le] vaste mouvement de résistance à l'égard de la libéralisation des services culturels», GUÈVREMONT (2007), p. 12.

luntad de aprobar una Estrategia Cultural Euromediterránea que debería inspirarse en la Convención<sup>20</sup>. Aunque inicialmente se preveía aprobar el documento en el primer semestre de 2010, el proceso parece haberse ralentizado y la Estrategia no estará lista hasta finales de 2010 o en 2011<sup>21</sup>.

De la misma forma, parece necesario analizar y dar seguimiento a las implicaciones potenciales de la Convención en otras instituciones significativas del espacio euromediterráneo, como la Fundación Euromediterránea Anna Lindh para el Diálogo entre Culturas, ALECSO, ISESCO o la propia UpM.

### 3. LA DIVERSIDAD CULTURAL EN LA UpM

El Partenariado Euromediterráneo surgido de la Declaración de Barcelona de 1995 estableció, junto a los espacios de cooperación política y económica, un tercer marco de asociación centrado en los aspectos sociales, culturales y humanos. En este contexto se dio cierto impulso a iniciativas de cooperación entre artistas, profesionales y entidades de la cultura y se reservó a la cultura un espacio de diálogo dentro de los Foros Civiles Euromed, que, pese a todo, fueron perdiendo visibilidad e impacto a lo largo de la década de 2000.

En contraste con el texto de 1995, los primeros documentos oficiales de la UpM prestan relativamente poca atención a la dimensión cultural de las relaciones euromediterráneas, que

<sup>20</sup> En su tercera reunión, celebrada en Atenas en mayo de 2008, la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Cultura indicó la voluntad de desarrollar «a fully-fledged Euro-Mediterranean Strategy on Culture, encompassing cooperation in both dialogue between cultures and cultural policy [...]». *This Euro-Mediterranean Cultural Strategy should build on the principles stated in the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions [...]». Vid. «Agreed Conclusions of the third Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Culture (Athens, 29-30 May 2008)», Partenariat Euromed, Doc de Séance, núm. 139/08, para. 11-12. Cursivas en el original.*

<sup>21</sup> La Comisión Europea ha informado recientemente de los pasos realizados en este sentido, incluido el encargo de un estudio de necesidades a un grupo de expertos. *Vid. COMISIÓN EUROPEA, The European Agenda for Culture - progress towards shared goals. Accompanying document to the Commission Report on the Implementation of the European Agenda for Culture, COM(2010)390, SEC(2010) 904, especialmente pp. 51-52.*

tampoco halla reconocimiento explícito entre los seis proyectos prioritarios que deben servir para dar carácter operativo a la nueva institución en su fase inicial. La Declaración final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en París en julio de 2008, se refiere retóricamente a los lazos culturales que unen a los pueblos del Mediterráneo y a la voluntad de fomentar el diálogo entre culturas<sup>22</sup>. El anexo de la Declaración afirma la necesidad de promover la cooperación en 26 ámbitos políticos, incluida la cultura.

La expresión de esta voluntad de promover el diálogo entre culturas y la afirmación según la cual la Fundación Euro-mediterránea Anna Lindh<sup>23</sup>, en colaboración con la Alianza de Civilizaciones, debería contribuir a la dimensión cultural de la UpM indican una cierta continuidad temática con la aproximación a la cultura que el Partenariado Euromediterráneo había asumido en el periodo precedente, una visión de cultura amplia y de carácter más bien antropológico, alejada de la idea más tangible de «diversidad de las expresiones culturales» propia de la Convención. En efecto, el «diálogo entre culturas» ha significado, por regla general, el apoyo a los encuentros interpersonales (*people-to-people exchanges*) en distintos campos profesionales como la educación o la comunicación o bien para ciertos grupos sociales (jóvenes, etc.), así como algunas iniciativas de sensibilización en torno a la interculturalidad dentro y fuera de Europa, proyectos de cooperación artística, etcétera.

Este tipo de actividades juegan un papel en el fomento de la interculturalidad y el reconocimiento de la diversidad, como valor, y pueden contribuir parcialmente a la movilidad de algunos bienes y servicios culturales y de artistas y profesionales de la cultura, pero tienden a incidir en los niveles más superficiales de las industrias culturales y las políticas culturales, más que en sus aspectos estructurales. En este sen-

<sup>22</sup> «Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean. Paris, 13 July 2008». Disponible en [www.ue2008.fr](http://www.ue2008.fr).

<sup>23</sup> La Fundación Euromediterránea Anna Lindh para el Diálogo entre Culturas es una organización constituida en 2005 por los 43 Estados del Partenariado Euromediterráneo, que también asumen, junto a la Comisión Europea, su financiación. La Fundación también ha establecido redes formadas por organizaciones de la sociedad civil en cada uno de estos Estados. Tiene su sede en Alejandría (Egipto). Para más información, *vid.* [www.euromedalex.org](http://www.euromedalex.org).

tido, mientras que las relaciones de la UE con otras regiones del mundo, especialmente los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), han incorporado de forma creciente una visión holística de los programas de desarrollo que incluye los aspectos culturales, las relaciones culturales euromediterráneas se han caracterizado por un fuerte discurso declarativo, acompañado de iniciativas puntuales, sectoriales y con un impacto más reducido<sup>24</sup>.

La ya mencionada Conferencia de Ministros de Cultura celebrada en Atenas en 2008 señaló un posible cambio de orientación, para dar paso a una futura Estrategia Cultural Euro-mediterránea asentada simultáneamente en el diálogo entre culturas y en el desarrollo de políticas culturales. Este segundo elemento, que debería inspirarse en el texto de la Convención, fue ratificado en noviembre de 2008 por la Reunión Euro-mediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Marsella<sup>25</sup>.

Aunque por el momento no se ha cumplido el calendario previsto, cabe esperar que la Estrategia Cultural Euro-mediterránea sirva para sustanciar la dimensión cultural de la UpM y contribuir a integrar en el espacio euromediterráneo los principios y objetivos derivados de la Convención, explorando al mismo tiempo las interrelaciones con otros objetivos claros para la región, como la democracia, los derechos humanos, el desarrollo sostenible y el crecimiento económico equilibrado.

La propia naturaleza de la Convención exige contribuciones de numerosos agentes y a distintos niveles, empezando por las partes que la han ratificado. Al mismo tiempo, espacios multilaterales, multidimensionales y en que se reúnen Estados del «sur» y del «norte», como la UpM, constituyen un entorno necesario para este proceso.

<sup>24</sup> En relación con esto, *vid.* J. BALTÀ PORTOLÉS, «The Implementation of the UNESCO Convention on the Diversity of Cultural Expressions in the EU's External Policies» (Bruselas: Parlamento Europeo, 2010), IP/B/CULT/IC/2010\_065. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=31351>.

<sup>25</sup> «Meeting of the Euro-Mediterranean Ministers of Foreign Affairs. Final Statement (Marseille, 3-4 November 2008)». Disponible en [www.ue2008.fr](http://www.ue2008.fr).

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

- BALTÀ PORTOLÉS, J.: «The Implementation of the UNESCO Convention on the Diversity of Cultural Expressions in the EU's External Policies» (Bruselas: Parlamento Europeo, 2010), IP/B/CULT/IC/2010\_065. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=31351>.
- CLICHE, D.: «Article 7: Measures to Promote the Diversity of Cultural Expressions: European Approaches. Information Document», presentado en la 1.ª Sesión Extraordinaria del Comité Intergubernamental de la Convención (París, junio de 2008), CE/08/1.EXT.IGC/INF.2. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001598/159804E.pdf>.
- COMISIÓN EUROPEA: *The European Agenda for Culture - progress towards shared goals. Accompanying document to the Commission Report on the Implementation of the European Agenda for Culture, COM(2010)390, SEC(2010) 904.*
- GUÈVREMONT, V.: «Industries culturelles et négociations internationales: portrait d'un espace dynamique multidimensionnelle. L'exemple des pays de la zone euro-méditerranéenne», *EUI Working Papers, RSCAS 2007/33* (2007).
- MERKEL, Ch. M.: «Cultural Diversity - Europe's Wealth. Bringing the UNESCO Convention (2005) to Life: Signposts for European Action. Time to Act: Results of the Essen/RUHR.2010 Bellini workplace on Cultural Diversity, 26-28 April 2007», en MERKEL y STEINKAMP (eds.) (2007).
- MERKEL, Ch. M., y STEINKAMP, A. (eds.): *Kulturelle Vielfalt - Unser gemeinsamer Reichtum/Cultural Diversity - Our Common Wealth. Das Essener/RUHR.2010 Bellini Handbuch zu Perspektiven Kultureller Vielfalt/The Essen/RUHR.2010 Bellini Manual on Prospects of Cultural Diversity* (Bonn: German Commission for UNESCO, 2007).
- OBULJEN, N.: «From *Our Creative Diversity* to the Convention on Cultural Diversity: Introduction to the debate», en OBULJEN y SMIERS (eds.) (2006).
- OBULJEN, N., y SMIERS, J. (eds.): *UNESCO's Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Making It Work* (Zagreb: Institute for International Relations, 2006).
- REZK, L.: «Negotiating diversity: The meaning of the Convention for the Arab World», en OBULJEN y SMIERS (eds.) (2006).
- RIVIÈRE, F.: «Protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles. Un cadre pour réflexion, éthique et coopération», en MERKEL y STEINKAMP (eds.) (2007).
- UNCTAD y PNUD: *Creative Economy Report 2008. The Challenge of Assessing the Creative Economy: towards Informed Policy-making* (Ginebra y Nueva York: Naciones Unidas, 2008).

- «Agreed Conclusions of the third Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Culture (Athens, 29-30 May 2008)», Partenariat Euromed, Doc. de Séance núm. 139/08.
- «Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean. Paris, 13 July 2008». Disponible en [www.ue2008.fr](http://www.ue2008.fr).
- «Meeting of the Euro-Mediterranean Ministers of Foreign Affairs. Final Statement (Marseille, 3-4 November 2008)». Disponible en [www.ue2008.fr](http://www.ue2008.fr).

Las referencias a páginas web se han comprobado entre septiembre y octubre de 2010.

## ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
<b>PRESENTACIÓN, por Laura Huici Sancho</b> .....	7
<b>LAS REVOLUCIONES DEMOCRÁTICAS EN LOS PAÍSES ÁRABES, por Senén Florensa</b> .....	11
<b>MODELOS DE COOPERACIÓN INSTITUCIONALIZADA ENTRE LOS ESTADOS: PUNTOS DE CONEXIÓN CON LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO (UpM), por Anna M. Badia Martí</b> .....	31
1. PLANTEAMIENTO .....	31
2. OBJETIVOS .....	34
3. LOS MIEMBROS DE LA UPM Y SUS RELACIONES MUTUAS .....	38
4. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL: EL SECRETARIA- DO CONJUNTO .....	40
4.1. Arquitectura institucional .....	40
4.2. Secretariado de la UpM.....	41
5. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA NATURALEZA JURÍDICA INTERNACIONAL DE LA UpM, COEXISTEN- CIA DE DIFERENTES MODELOS DE COOPERACIÓN INSTITUCIONALIZADA .....	50
<b>LAS CUESTIONES MIGRATORIAS EN EL MARCO DE LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO, por Andreu Olesti Rayo</b> .....	53
1. PLANTEAMIENTO GENERAL .....	53

	<u>Pág.</u>
2. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN.....	59
2.1. La Política Europea de Vecindad.....	59
2.2. Los Acuerdos Euromediterráneos .....	62
2.3. Los Planes de Acción: el ejemplo del Plan de Acción de Marruecos.....	66
3. CONSIDERACIONES FINALES .....	73
<b>ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LOS DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MEDITERRÁNEO, por Enric de Vil·lamore</b> .....	75
1. LA TRANSFORMACIÓN DE LOS PATRONES DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO, ELEMENTO CLAVE PARA EVITAR EL COLAPSO DEL ECOSISTEMA MEDITERRÁNEO .....	75
2. LA COOPERACIÓN ENTRE LOS PAÍSES MEDITERRÁNEOS COMO HERRAMIENTA PARA COORDINAR LOS ESFUERZOS EN EL CAMINO HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA REGIÓN: EL PAPEL DEL CENTRO DE ACTIVIDAD REGIONAL PARA LA PRODUCCIÓN LIMPIA.....	78
3. LA NECESIDAD DE FOMENTAR UNA ACTITUD AMBIENTAL PROACTIVA EN EL SECTOR INDUSTRIAL: DEL ENFOQUE DE TRATAMIENTO DE LA CONTAMINACIÓN A UN ENFOQUE DE PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN .....	81
4. EFECTIVIDAD DE LOS MARCOS REGULADORES EXISTENTES EN FOMENTAR LA MEJORA DEL COMPORTAMIENTO AMBIENTAL DEL SECTOR INDUSTRIAL .....	83
5. LA NECESIDAD DE COMBINAR MEDIDAS DE TRATAMIENTO Y PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN CON INSTRUMENTOS DE TRANSFORMACIÓN DEL MERCADO.....	86
6. FUENTES .....	89
<b>LA DIVERSIDAD CULTURAL EN EL ESPACIO EURO-MEDITERRÁNEO: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA CONVENCIÓN DE UNESCO SOBRE LA DIVERSIDAD DE LAS EXPRESIONES CULTURALES, por Jordi Baltà Portolés</b> .....	91
1. INTRODUCCIÓN .....	91

	<u>Pág.</u>
1.1. La Convención de UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales .....	92
2. RETOS DE LA CONVENCIÓN EN EL ESPACIO EURO-MEDITERRÁNEO.....	95
2.1. Aumento de las ratificaciones .....	95
2.2. Fortalecimiento de la sociedad civil en el sector cultural.....	96
2.3. Fomento de la cooperación internacional .....	97
2.4. Desarrollo de políticas culturales internas.....	98
2.5. Exploración de las implicaciones en la escena internacional .....	99
3. LA DIVERSIDAD CULTURAL EN LA UpM.....	101
4. BIBLIOGRAFÍA.....	104

Relación de títulos publicados:

- 1 *Aspectos jurídicos de la introducción del euro (marzo-01)*  
Dr. Xavier Fernández Pons.
- 2 *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (septiembre-01)*  
Dra. Montserrat Pi Llorens.
- 3 *Los nuevos retos a la seguridad y defensa en el espacio euroatlántico (julio-02)*  
Basado en la conferencia con el mismo título celebrada en Barcelona durante los días 10 y 11 de mayo de 2001.
- 4 *Centroamérica: perspectivas de futuro (enero-03)*  
Basado en la conferencia con el mismo título celebrada en Barcelona durante los días 18 y 19 de octubre de 2001.
- 5 *El cumplimiento del protocolo de Kioto sobre cambio climático (julio-03)*  
Dr. Jaume Saura Estapà.
- 6 *Los "trilemas" de la Globalización (enero-04)*  
Dr. Óscar Mascarilla i Miró.
- 7 *La Constitución Europea: Entre lo intergubernamental y lo supranacional (marzo-05)*  
Dra. Mar Campins Eritja.
- 8 *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (noviembre-06)*  
Dr. Xavier Pons Ràfols.  
Dr. Eduard Sagarra Trías.
- 9 *Crisis: lecciones aprendidas... o no (mayo-10)*  
Dr. Juan Tugores Ques.
- 10 *Hacia la regulación internacional de las empresas militares y de seguridad privadas (marzo-11)*  
José Luis Gómez del Prado  
Helena Torroja Mateu.