



20+10: 30 propuestas para desarrollar una verdadera dimensión social en la Asociación Euromediterránea

Iván Martín

Larabi Jaidi
Abdallah Khattab
Erwan Lannon
Kinda Mohamedieh
Souad Triki

20+10: 30 propuestas

para desarrollar una verdadera dimensión
social en la Asociación Euromediterránea

CASA MEDITERRANEO

Primera edición en español:

Casa Mediterráneo, Alicante, abril de 2010

Edición original en inglés:

Friedrich Ebert Stiftung y
Plataforma No Gubernamental Euromed, Rabat, 2010.

Edición:

Casa Mediterráneo
Avda. Elche, nº1
03008 Alicante
Correo electrónico: info@casa-mediterraneo.es
www.casa-mediterraneo.es

Traducción al español:

Iván Martín

Diseño y Maquetación

Puntual Diseño Imagen y Comunicación, S.L.

impresión:

Hurpograf, S.L.

Depósito legal:

A-381-2010

Ejemplar Gratuito. Prohibida la venta.

Impreso en Alicante, España.

Casa Mediterráneo es un consorcio formado por:



20+10: 30 propuestas

para desarrollar una verdadera dimensión
social en la Asociación Euromediterránea

Iván Martín (dir.)

Larabi Jaidi, Abdallah Khattab, Erwan Lannon
Kinda Mohamadieh, Souad Triki

Sobre los autores

Iván Martín

es investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales de Madrid, España, y director científico de esta publicación.

Larabi Jaidi

es profesor de economía de la Univesité Mohamed V de Rabat, Marruecos.

Abdallah Shehata Khattab

es profesor de economía de la Universidad de El Cairo, Egipto.

Erwan Lannon

es profesor de derecho europeo de la Universidad de Gante, Bélgica, y del Colegio de Europa (Brujas y Nantolin), así como investigador asociado del Instituto de Estudios de Seguridad de la UE.

Kinda Mohamadieh

es directora de programas de la Arab NGO Network for Development (ANND), Líbano.

Souad Triki

es profesora del Institut National Agronomique de Túnez, de la Universidad de Túnez.

20+10: 30 propuestas

para desarrollar una verdadera dimensión
social en la Asociación Euromediterránea

Índice

■ Presentación Yolanda Parrado Marcos	09
■ Prefacio Ulrich Storck	11
■ Prólogo Abdelmaksoud Rachdi	13
■ Introducción. ¿Qué dimensión social para qué Asociación Euromediterránea? Iván Martín	17
■ El impacto de la crisis económica global sobre las relaciones económicas euromediterráneas: propuestas para la acción Abdallah Khattab	35
■ La Zona Euromediterránea de Libre Comercio 2010: implicaciones, retos y propuestas en materia de empleo en los países del Sur del Mediterráneo Kinda Mohamadieh	51
■ El trabajo de las mujeres y la Asociación Euromediterránea Souad Triki	81
■ La Política Europea de Vecindad y las iniciativas en materia de empleo, de migración y de políticas sociales en el Sur y el Este del Mediterráneo Erwan Lannon	111
■ Hacia una Estrategia Euromediterránea de Empleo y Movilidad Iván Martín	139
■ Un sistema de supervisión multilateral para la Asociación Euromediterránea Larabi Jaidi	159
■ Lista de abreviaturas	189

20+10: 30 propuestas

para desarrollar una verdadera dimensión social en la Asociación Euromediterránea

Presentación

Es difícil encontrar, en todo el Mediterráneo, una cuestión más importante para su futuro que la cuestión social y del empleo. La integración en el mercado laboral y en la vida adulta de la mayor generación de jóvenes de toda la historia del Mediterráneo, y las condiciones de vida que seamos capaces de ofrecerles, determinarán la sociedad que conoceremos a un lado y otro de nuestro mar en las próximas décadas.

Por lo demás, en las cuestiones sociales, tanto o más que en las cuestiones medioambientales, existe una interdependencia natural entre los países europeos y los países del sur y del este del Mediterráneo, a través, evidentemente, de la migración y los factores que la determinan, pero también de la estabilidad o inestabilidad social y su posible contagio. En las cuestiones sociales, y la progresiva reducción de las disparidades económicas y sociales entre una orilla y otra del Mediterráneo, tanto o más que en los conflictos históricos que persisten en la región y que atraen la mayor parte de la atención mediática, se juegan las posibilidades de una seguridad y prosperidad compartidas, que fue el gran objetivo definido para la Asociación Euromediterránea desde su creación en 1995 mediante la Declaración de Barcelona.

Así lo han reconocido los líderes europeos y mediterráneos que, como se pone de manifiesto en este libro, han otorgado una importancia creciente a la dimensión social de la Asociación Euromediterránea, sobre todo desde 2005. Por otro lado, la actual crisis económica

global, que está afectando también directamente a los países de la región, tanto del norte como del sur, subraya la actualidad de un análisis sobre la dimensión social de la Asociación Euromediterránea en unos momentos en que se cumplen quince años desde su creación y la II Cumbre de la Unión para el Mediterráneo, que se celebrará en Barcelona en junio de 2010, debe marcar la agenda para los próximos años.

España ha desempeñado un papel protagonista en todo este proceso de desarrollo de la Asociación Euromediterránea y tiene un interés estratégico de primera magnitud en él. Esa es la razón por la cual desde **CASA MEDITERRÁNEO** nos ha parecido sumamente interesante contribuir a difundir información y análisis sobre el mismo, de acuerdo con el mandato de nuestros estatutos de "fomentar actuaciones y proyectos que contribuyan al mejor conocimiento entre las sociedades de los países de las riberas de la región euromediterránea y potencien la acción de España". Desde **CASA MEDITERRÁNEO**, el compromiso con la región se traduce no sólo en la generación de espacios de encuentro y de foros de debate, sino también en la difusión y divulgación a través de publicaciones como ésta, para dar a conocer las grandes cuestiones de la realidad de la región mediterránea.

Las dos publicaciones que edita ahora **CASA MEDITERRÁNEO** se complementan entre sí y ofrecen una visión exhaustiva de esa dimensión social de la Asociación Euromediterránea. La primera

de ellas, el *Vademécum de la dimensión social de las relaciones euromediterráneas 1995-2009*, ofrece una recopilación y análisis exhaustivos de todas las declaraciones e iniciativas en el ámbito social y del empleo adoptadas durante todos estos años en el marco euromediterráneo. La segunda, el libro *20+10: 30 propuestas para desarrollar una dimensión social en la Asociación Euromediterránea* que tienen entre sus manos, formula una serie de propuestas concretas para desarrollar esa dimensión social a medio y largo plazo, de acuerdo con el mandato de la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores de Marsella de noviembre de 2008.

Ambos libros han sido editados originalmente en inglés, en francés y en árabe por la prestigiosa fundación alemana Friedrich Ebert Stiftung, en este caso conjuntamente con la Plataforma No Gubernamental Euromed, principal instancia representativa de la sociedad civil organizada de la región. Esta última también ha elegido la ciudad de Alicante para organizar, con el apoyo de Casa Mediterráneo, el Foro Civil Euromediterráneo 2010 bajo Presidencia española de la UE. Con su edición en español, **CASA**

MEDITERRÁNEO pretende poner a disposición de un público más amplio en nuestro país estos materiales de tanta trascendencia para el futuro de nuestra región, y contribuir así al conocimiento y la apropiación del Proceso Euromediterráneo por parte de nuestra sociedad.

Finalmente, como Directora General de **CASA MEDITERRÁNEO** querría expresar aquí mi agradecimiento a la Fundación Friedrich Ebert por su generosidad al facilitar la edición española de presente libro, así como a los autores del mismo, expertos de toda la región, desde Líbano y Egipto a Marruecos, Túnez, Bélgica o España.

Yolanda Parrado Marcos
Directora general
Casa Mediterráneo

20+10: 30 propuestas

para desarrollar una verdadera dimensión social en la Asociación Euromediterránea

Prefacio

Desde el lanzamiento del Proceso de Barcelona en 1995, la Fundación Friedrich Ebert (FES) ha acompañado a la Asociación Euromediterránea en el marco de sus programas. El programa regional “Diálogo Mediterráneo FES”, iniciado en el año 2009, tiene como objetivo intensificar la cooperación y las sinergias entre diversos actores del Sur y del Norte del Mediterráneo. Todas las oficinas de la FES en la región del Norte de África y Oriente Medio forman parte de este proceso, al igual que las situadas en la Unión Europea (UE) —específicamente en España, Francia y Bruselas— y en los países que se han incorporado recientemente a la Asociación Euromediterránea, como Croacia.

Los mercados de trabajo y las políticas sociales son algunos de los temas en los que la FES ha acumulado una prolongada experiencia a lo largo de varias décadas. Ambos son áreas de trabajo prioritarias para la FES, en la medida en que constituyen una preocupación central del programa político socialdemócrata, con el que la FES está comprometida. Mediante el desarrollo de posiciones socialdemócratas, especialmente en los ámbitos de la política social y de empleo, la FES promueve estrategias políticas alternativas tanto a nivel nacional como a nivel regional.

La FES mantiene unas relaciones duraderas con sus interlocutores tanto del Norte como del Sur: con los decisores gubernamentales del sector del empleo y los asuntos sociales, la sociedad civil y los sindicatos. Además de apoyar programas de cooperación a escala

nacional dentro de cada uno de los países asociados, la FES apoya también diversas redes e instituciones regionales.

El programa “Diálogo Mediterráneo FES” tiene por objeto reforzar el apoyo político al proyecto euromediterráneo, un objetivo compartido por todos los actores citados. El enfoque utilizado para alcanzar dicho objetivo consiste, por un lado, en proponer plataformas de diálogo que permitan asegurar un intercambio permanente entre políticos, sindicalistas y representantes de la sociedad civil a escala nacional, regional y euromediterránea, asegurando asimismo la dimensión Sur-Sur. Por otro lado, la FES aporta contenidos sustanciales a dichos debates, y contribuye a la elaboración de propuestas para futuras estrategias políticas. A este respecto, la FES considera que su función consiste en servir de vínculo entre los expertos e instituciones académicas y los decisores políticos y sociales.

La presente publicación se inscribe precisamente en dicha lógica. Reúne seis contribuciones de autores tanto del Norte como del Sur del Mediterráneo con el fin de profundizar en el debate sobre la dimensión social de la Asociación Euromediterránea mediante una serie de propuestas políticas concretas. Estas propuestas ya fueron debatidas y completadas en un seminario regional de expertos y una conferencia regional de representantes de la sociedad civil euromediterránea, ambos organizados conjuntamente con la Plataforma No Gubernamental Euromed.

Las propuestas se refieren al impacto de la crisis financiera global, el impacto social de la Zona Euromediterránea de Libre Comercio y el empleo femenino en los Países Árabes Mediterráneos. Además, también hacen hincapié en una posible Estrategia Euromediterránea de Empleo y Movilidad y proponen un Sistema Euromediterráneo de Supervisión Multilateral en el ámbito de la política social.

Esta publicación se inscribe en el marco del programa "Diálogo Mediterráneo FES", y será utilizada como referencia para futuros debates organizados por la Fundación Friedrich Ebert y sus interlocutores políticos y sociales en la región mediterránea.

Para terminar, quisiera agradecer especialmente la contribución de los autores de los diferentes capítulos, y muy especialmente al coordinador científico de la publicación, Iván Martín, por sus continuos esfuerzos para culminar con éxito este proyecto.

Ulrich Storck
Friedrich-Ebert-Stiftung
Marruecos

20+10: 30 propuestas

para desarrollar una verdadera dimensión social en la Asociación Euromediterránea

Prólogo

La cooperación entre la Plataforma No Gubernamental Euromed, la voz de una sociedad civil plural y diversa en el Mediterráneo, y la Fundación Friedrich Ebert ha aportado un nuevo valor añadido al panorama institucional en la región mediterránea. La voluntad de esta Fundación, conocida por su credibilidad y eficiencia en el seguimiento de las transiciones sociales y políticas en el Mediterráneo, y su enfoque centrado en la apertura de nuevas perspectivas mediante la formulación de propuestas prácticas, ha tenido su eco en la determinación de la sociedad civil, expresada por la Plataforma NG Euromed, de que sus opiniones y aportaciones sean oídas en el marco del preocupante entorno económico y social que caracteriza a la región.

Los participantes en el Foro Civil Euromediterráneo de 2008, celebrado en Marsella, decidieron que la Plataforma no debía restringir sus actividades únicamente a los foros civiles. Por el contrario, las conclusiones de los diferentes talleres del Foro Civil deberían servir de base para profundizar en el diálogo e implicar a investigadores, actores de la sociedad civil y periodistas con el fin de generar propuestas precisas, prácticas y responsables que permitan a la sociedad civil emprender y promover iniciativas genuinas.

El seminario euromediterráneo sobre cuestiones socioeconómicas, organizado en El Cairo con el apoyo de la Comisión Europea en estrecha cooperación con la Fundación Friedrich Ebert, fue de hecho la primera de esa serie de reuniones. Dicho seminario tuvo una gran

importancia, tanto por su temática como por haber conseguido demostrar que las cuestiones sociales y económicas podían ser la clave para comprender la dinámica del cambio social y su impacto sobre el empleo, el desarrollo, la democracia, la paz y la igualdad en la región mediterránea.

Este importante seminario dio continuidad al Foro Civil Euromediterráneo de Marsella y a la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Trabajo y de Empleo, pero también se celebró con posterioridad al ataque a Gaza y al inicio de la crisis económica y financiera global y su impacto negativo en las sociedades mediterráneas, especialmente del Sur, que está afectando gravemente al desarrollo y al libre comercio en la región. El seminario se caracterizó por una metodología de trabajo positiva que implicó a un gran número de investigadores y actores, y a seis reconocidos expertos, con el fin de asegurar un grado suficiente de conocimiento y de profesionalidad y facilitar la multiplicidad de enfoques. Dicho grupo de expertos se reunió previamente en un seminario preparatorio organizado en Rabat. El seminario de El Cairo ofreció la oportunidad de emprender un diálogo auténtico y responsable que se concretó en la formulación de 30 propuestas y de una serie de recomendaciones específicas que serán defendidas e impulsadas por los organizadores, especialmente la Fundación Friedrich Ebert y la Plataforma NG Euromed, ante todas las instituciones implicadas.

La principal conclusión del seminario fue que, en estos momentos, la Asociación Euromediterránea requiere de una verdadera dimensión social que contribuya a aumentar y desarrollar las oportunidades de empleo en la región, generalizar la seguridad social y promover el papel del desarrollo como elemento clave de la prosperidad y la estabilidad en el Mediterráneo. El seminario también contribuirá a reforzar la solidaridad regional y a convertir a los consejos económicos y sociales de la región en instancias generadoras de propuestas e iniciativas de acción junto con las fuerzas productivas. Esta dimensión social permitirá eventualmente alumbrar una paz real en el Mediterráneo, contribuyendo a impulsar el progreso y la prosperidad en un contexto de estabilidad y desarrollo sostenido.

Quisiera expresar aquí mi agradecimiento a los participantes en el seminario y a la Fundación Friedrich Ebert, que ha demostrado su profundo compromiso con la cooperación de la sociedad civil a

través de la Plataforma No Gubernamental Euromed. Espero que dicha cooperación se siga profundizando en el futuro.

También quisiera expresar mi agradecimiento a todos los investigadores y expertos y a nuestros amigos egipcios por sus esfuerzos para garantizar el éxito del seminario. Espero que la presente publicación animará a los lectores a contribuir junto con nosotros al establecimiento de una verdadera dimensión social en la Asociación Euromediterránea.

Abdelmaksoud Rachdi
Presidente de la Plataforma
No Gubernamental Euromed

Introducción:

¿qué dimensión social
para qué Asociación
Euromediterránea?

Iván Martín
Instituto Complutense de Estudios Internacionales (Madrid)

Introducción: ¿qué dimensión social para qué Asociación Euromediterránea?

Iván Martín

Instituto Complutense de Estudios Internacionales (Madrid)

El compromiso de la Conferencia Ministerial Euromediterránea celebrada en Marsella en noviembre de 2008¹ de desarrollar “una verdadera dimensión social” “basada en un enfoque integrado que combine el crecimiento económico, el empleo y la cohesión social” venía a reconocer que el desarrollo social y el empleo no habían sido realmente, hasta ese momento, una dimensión de la Asociación Euromediterránea (AEM) establecida en 1995 y centrada, hasta entonces, en el ajuste macroeconómico y la creación de Zonas Euromediterráneas de Libre Comercio. De hecho, la Conferencia Euromediterránea sobre Empleo y Diálogo Social convocada bajo la Presidencia alemana de la UE en Berlín en marzo de 2007 llegó a la misma conclusión, y diseñó un proceso propedéutico que culminó con la Primera Conferencia Ministerial Euromediterránea sobre Empleo y Trabajo celebrada en Marrakech los días 9 y 10 de noviembre de 2008. Hasta entonces, la dimensión social y de empleo de la Asociación Euromediterránea había sido “subsidiaria”² y básicamente “declaratoria”.³ Tras la adopción, en la citada Conferencia, del “Marco de Acciones” regional en materia de empleo, el reto está en hacerlo *operativo* mediante la puesta en marcha de iniciativas y propuestas concretas, y hacerlo además vinculándolo con

otras iniciativas euromediterráneas en los ámbitos de las migraciones, el comercio, la economía, las finanzas, etc.

2010: ¿año de la dimensión social?

El punto de inflexión en la consideración de empleo en el marco de la Asociación Euromediterránea puede fijarse en el año 2005.⁴ En efecto, de las contribuciones realizadas a la presente publicación cabe deducir la interesante conclusión de que la Cumbre Euromediterránea de Barcelona, celebrada el 28 de noviembre de 2005, pese a haber sido considerada entonces como un fracaso político (principalmente debido a la ausencia de la mayor parte de los Jefes de Estado y de Gobierno árabes y a la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre las conclusiones finales), sentó las bases para una serie de avances significativos en el modo en que determinadas cuestiones son abordadas en el marco de la Asociación Euromediterránea (como el empleo, la promoción del empleo femenino, la educación, el medio ambiente, etc.). De hecho, el análisis que precede a la formulación de propuestas concretas en cada uno de los capítulos de este libro pone de manifiesto

¹ Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo, Conferencia Ministerial, Declaración Final, Marsella, 3 y 4 de noviembre de 2008, http://ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103_ministerielle_Euromed/Final_Statement_Mediterranea_n_Union_EN.pdf.

² Véase Barreñada, I. e I. Martín (2005): “El empleo y la protección social en la Asociación Euromediterránea. Propuestas”, en *Evento civil Barcelona. Propuestas de la sociedad civil para relanzar la Asociación Euromediterránea*, pp. 29-33, <http://www.eco.uc3m.es/immartin/AEMempleolibro.doc>.

³ Para un repaso exhaustivo de la dimensión social de la Asociación Euromediterránea, véase Lannon, Erwan (2010): *Vademécum de la dimensión social de las relaciones Euromediterráneas. 1995-2009*, Casa Mediterráneo y Fundación Friedrich Ebert, Alicante.

⁴ Para un panorama general de la evolución y las iniciativas adoptadas en el marco de la Asociación Euromediterránea desde 2005, véase Lannon, E. e I. Martín (2009): *Report on the Euro-Mediterranean Partnership. Status and Progress 2009*, Documents IEMed 3, versión en español: www.mcrit.com/iemed/Status%20en%20PDF_doc%20previ%20CAST.pdf.

algún grado de avance en todos estos ámbitos en los últimos cinco años, así como en el grado de concienciación sobre la necesidad de integrar los estudios de evaluación de impacto en todos los acuerdos de libre comercio y de formalizar un sistema de supervisión multilateral para evaluar los avances conseguidos en cada ámbito y en cada país en la consecución de los objetivos de la AEM y la Política Europea de Vecindad (PEV).

El Programa de Trabajo Quinquenal adoptado en la Cumbre de Barcelona de 2005 comprometió a la Asociación Euromediterránea, por vez primera, con los siguientes objetivos:

“7. A trabajar para la creación de más oportunidades de empleo para el creciente número de jóvenes en toda la región, reduciendo las tasas de pobreza y el diferencial de prosperidad en la región, e incrementando las tasas de crecimiento del PIB, las partes de la Asociación Euromediterránea se comprometen a adoptar medidas para: [...]

(e) reforzar los sistemas de protección social con el fin de garantizar un nivel mínimo de vida para los segmentos más vulnerables de la población; [...]

(g) mejorar la integración socioeconómica, concretamente con el fin de hacer frente a las consecuencias sociales de las reestructuraciones sectoriales;

(h) aumentar sustancialmente el porcentaje de mujeres empleadas en todos los países asociados euromediterráneos;

(i) aumentar la productividad del trabajo mediante un mayor acceso a la formación técnica y profesional, y medidas para estimular las transferencias de tecnologías desde los países asociados europeos; reforzar el papel del sector privado en la financiación y la formación en el lugar de trabajo; [...]

(k) incrementar el porcentaje de trabajadores empleados en el sector privado”.

Sin embargo, no se adoptó ninguna medida concreta para alcanzar dichos objetivos, ni se estableció un sistema de seguimiento y supervisión multilateral para evaluar y

garantizar los avances. Las acciones emprendidas siguieron siendo dispersas e insuficientes, y el seguimiento de las mismas inadecuado, inconsistente, no institucionalizado y a menudo simplemente inexistente. Sólo a finales del año 2008, con posterioridad a la creación de la Unión para el Mediterráneo, la Primera Conferencia Ministerial Euromediterránea sobre Empleo y Trabajo, celebrada en Marrakech los días 9 y 10 de noviembre de 2008,⁵ adoptó “iniciativas y propuestas concretas para promover la creación de empleo, la modernización de los mercados de trabajo y el trabajo decente”, adoptando un “marco de acciones que contribuya al desarrollo de una verdadera dimensión social en el marco de la agenda euromediterránea”. Así pues, aun cuando cabe sostener que la Unión para el Mediterráneo establecida en París en julio de 2008 no ha realizado ninguna aportación sustancial a la dimensión social de la Asociación como tal, hay que reconocer que ha dado lugar a una nueva dinámica en este ámbito, en particular a partir de la Declaración de Marsella de los Ministros Euromediterráneos de Asuntos Exteriores, que adoptó la declaración y la agenda de a continuación se reproducen sobre el “Desarrollo de una verdadera dimensión social”:

“El seminario sobre políticas de empleo de 2007 contribuyó a profundizar la comprensión de los retos que deben afrontar los mercados de trabajo y las políticas de empleo en el contexto de la globalización, el desarrollo tecnológico y la transición demográfica. La Primera Conferencia de Ministros de Empleo y de Trabajo (Marrakech, 9-10 de noviembre de 2008) ofrecerá una oportunidad única para desarrollar una verdadera dimensión social en la Asociación basada en un enfoque integrado que combine el crecimiento económico, el empleo y la cohesión social. Los Ministros analizarán la evolución socioeconómica de la región y examinarán las iniciativas y propuestas concretas necesarias para promover la creación de empleo, la modernización de los mercados de trabajo y el trabajo decente. Los Ministros deberán aprobar un marco de acción que defina los objetivos fundamentales en los ámbitos de las políticas de empleo, la empleabilidad y las oportunidades de trabajo decente. Este marco también deberá abordar cuestiones transversales

⁵ Conclusiones: http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/conf/employment_health_conclusions_1108_en.pdf.

importantes tales como el reforzamiento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, la no discriminación, la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo, la transformación del empleo informal en empleo formal y la migración laboral. Los Ministros de Empleo y de Trabajo también deberán aprobar un mecanismo eficaz de seguimiento que incluya la presentación de informes sobre los avances conseguidos en cada país y el intercambio de prácticas.

El éxito de las políticas sociales y de empleo requiere de la implicación de todos los actores relevantes, y especialmente de los interlocutores sociales. A este respecto, debería desarrollarse la cooperación entre los interlocutores sociales de toda la región euromediterránea.

Los Ministros subrayan el compromiso de facilitar la circulación legal de personas y reconocen que esta cuestión tiene un impacto importante sobre la dimensión social de la Asociación. A tal fin, los Ministros encargan a los Altos Funcionarios la identificación de los mecanismos para conseguir dicho objetivo.”

Tras los importantes avances conseguidos en la Primera Conferencia Euromediterránea de Ministros de Trabajo y de Empleo de noviembre de 2008, la fase preparatoria para la puesta en práctica de las decisiones de los Ministros vuelve a prolongarse excesivamente en relación con la urgencia de los retos sociales y de empleo que debe afrontar la región (el Grupo de Trabajo establecido por los Ministros de Empleo y de Trabajo ha tardado más de un año en reunirse por primera vez los días 26 y 27 de noviembre de 2009, y el Foro de Diálogo Social acordado por los Ministros con el fin de consultar a los interlocutores sociales no ha sido convocado hasta marzo de 2010, casi 18 meses después de la Conferencia Ministerial). A este respecto existe un contraste significativo entre la rapidez de la reacción ante la crisis económica global en Europa y la lentitud con la que se actúa para afrontar el desafío del empleo en el Mediterráneo.

Así pues, cabe sostener que 2010 será un año clave para el desarrollo de la dimensión social de la Asociación Euromediterránea. En los próximos meses, es posible marcar la diferencia sobre la forma en la que se aborda el empleo en el contexto euromediterráneo, aprovechando los preparativos

de la II Cumbre de la Unión para el Mediterráneo prevista para junio de 2010, que debería aprobar el Programa de Trabajo para los próximos dos años, así como de la II Conferencia Euromediterránea de Ministros de Trabajo y de Empleo prevista para el segundo semestre de 2010. Si se dejan pasar estas dos oportunidades, existe el riesgo de que, tras el impulso que supuso la definición de los principales elementos de la dimensión social de la Asociación Euromediterránea en el año 2008, la dimensión social acabe languideciendo y no pase de ser meramente retórica. Esto es aún más cierto en la medida en que, en el mejor de los casos, los seis proyectos seleccionados en el marco de la Unión para el Mediterráneo podrían contribuir, si llegan a realizarse efectivamente, a una mejora de la vertebración física del Mediterráneo, pero en modo alguno cabe esperar que aporten una solución a los graves problemas socioeconómicos de la región. Por otro lado, la deriva intergubernamental que resulta evidente en el caso de la Unión para el Mediterráneo va claramente en detrimento de la dimensión social de la Asociación; la involucración directa en todo este proceso de las instituciones de la Unión Europea, que actúan como garantes del modelo social europeo, resulta fundamental para la dimensión social y la implicación de la sociedad civil.

El objetivo del presente libro consiste precisamente en aprovechar la ventana de oportunidad creada por el proceso iniciado por los Ministros de Trabajo y de Empleo para formular una serie de propuestas concretas para dar contenido a dicha iniciativa. Para ello, hemos optado por formular 20+10, es decir, 30 propuestas concretas que, en conjunto, podrían constituir un programa de la sociedad civil para la dimensión social de la Asociación.

Nuestro concepto de dimensión social:

“integra numerosos aspectos, como la lucha contra la pobreza, el empleo, las relaciones laborales, la educación, la salud o la cohesión social. Es imposible tratar esta cuestión sin tocar otros temas como los derechos humanos, las libertades fundamentales, la democracia, la seguridad, la migración, la evolución demográfica, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la buena gobernanza,

el comercio y las relaciones económicas, el desarrollo sostenible, la igualdad de oportunidades para todos, incluidas las personas con discapacidad, la promoción de la cultura, la lucha contra la corrupción y la delincuencia, etc.”⁶

A pesar de este enfoque integrado, no hemos tenido otra alternativa que reducir nuestro ángulo de análisis para concentrarnos principalmente en las cuestiones relacionadas con el empleo, con el fin de poder abarcar dichas cuestiones con el necesario rigor y detalle. Esto no implica que otros ámbitos de acción como la seguridad social, la educación o la lucha contra la pobreza deban ser ignorados, pero reconoce que el empleo será con gran diferencia el principal desafío social para la región mediterránea durante las dos próximas décadas.⁷

Una cuestión de principios

Pero, más allá de dicha oportunidad política, el desarrollo de la dimensión social de la Asociación Euromediterránea es asimismo una cuestión de principios. Por un lado, el planteamiento de base es el mismo que en el caso del desarrollo de la dimensión social dentro de la propia Unión Europea: el equilibrio adecuado entre el establecimiento de una zona de libre comercio como es la Zona Euromediterránea de Libre Comercio o un Mercado Único Europeo basado en un corpus de normas técnicas y de competencia comunes (que, en el marco de la Política Europea de Vecindad, basada en el modelo de adhesión a la Unión Europea y en una oferta de la perspectiva de “participación” en el Mercado Único europeo, se supone que debe extenderse gradualmente a los países vecinos del Este de Europa y del Mediterráneo en función del

ritmo de sus reformas económicas, políticas e institucionales y de su consiguiente convergencia normativa con la UE) y en el desarrollo de un espacio social común que garantice la cohesión interna dentro de dicho espacio económico; o, dicho de otro modo, el equilibrio adecuado entre la integración económica y monetaria (ámbito en el que, en los últimos 20 años, se han desarrollado sofisticados mecanismos de coordinación y de supervisión de políticas económicas, también en el marco de la Asociación Euromediterránea) y la tan frecuentemente ignorada integración social.⁸

Por otro lado, el desarrollo de la dimensión social de la Asociación Euromediterránea también es una cuestión de principios en el sentido de los principios de partenariado.⁹ A lo largo del proceso de elaboración de este libro, todos los expertos y actores coincidieron en que difícilmente podrá hablarse de una auténtica Asociación y desarrollarse una verdadera dimensión social si no se respetan determinados principios fundamentales:

▪ **El codesarrollo** debería ser el fundamento de cualquier acción en este ámbito. Pero un verdadero codesarrollo no se limita a la contribución de los emigrantes al desarrollo de sus sociedades de origen, según la acepción restrictiva de este concepto que se ha generalizado en los últimos años. Por el contrario, el codesarrollo debe consistir en un desarrollo compartido, que comprenda al menos tres elementos, cada uno de ellos basado en un principio general:

- El establecimiento de un *espacio económico común* basado en el principio de la libre circulación de factores de producción, es decir, de capitales, de bienes, de servicios y de *trabajadores* (véase la Propuesta nº 8). Esto debería

⁶ La definición está tomada del Documento Informativo sobre “La dimensión social de las relaciones entre la Unión Europea y los países socios mediterráneos”, publicado por el Comité Económico y Social Europeo en 2008 (www.eesc.europa.eu/sections/rex/euromed/events/2008-10-14-Rabat/PDG%20A_CES735-2008_FIN_REV_RI_es.doc).

⁷ Véase la contribución de Iván Martín a este libro, así como Martín, I. (2009), “Empleo juvenil en los Países Árabes Mediterráneos: la clave del futuro”, *Med. 2009. Anuario del Mediterráneo*, pp. 246-250, IEMed y Fundació CIDOB, Barcelona, <http://www.iemed.org/anuari/2009/earticles/246.pdf>.

⁸ En relación con dichas tensiones entre la integración económica y social y la dimensión social de la UE, véase Erdmenger, Katharina, Stefan Gran, Wolfgang Kowalski y Ursula Polzer (2009): *Die soziale Dimension der EU. Binnenmarkt und faire Arbeitsbedingungen – ein Gegensatz?*, International Policy Analysis, Friedrich Ebert Stiftung. Sin embargo, el análisis de dichos autores adopta un enfoque jurídico que dista mucho de ser relevante en el marco del actual modelo de integración euromediterránea sin una base jurídica común.

⁹ Véase Comisión Intermediterránea de la C.R.P.M. (2008): *Una Asociación Euromediterránea renovada por la paz, el empleo y el desarrollo sostenible. Un nuevo impulso al Proceso de Barcelona basado en la convergencia*, Institut de la Méditerranée, CeSPI e IEMed, <http://www.cespi.it/RIM/ES-%20Una%20Asociacion%20Euromediterranea.pdf>.

traducirse en una estrategia de movilidad (Propuesta nº 25).

- Un conjunto de flujos económicos y financieros mutuamente beneficiosos y que sean compatibles con el desarrollo de todos los socios, es decir, que impulse la *convergencia* de los niveles de renta entre ellos (principio de cohesión). De hecho, la convergencia real es la prueba del algodón del codesarrollo y de la existencia de un verdadero partenariado.

- La emergencia de una verdadera *comunidad económica* que encarne los objetivos de una seguridad y una prosperidad compartidas. A su vez, esto presupone el principio de corresponsabilidad.

▪ **La corresponsabilidad.** El principio de la responsabilidad compartida tiene cuatro elementos constitutivos:

- La identificación conjunta entre todos los socios de las cuestiones de interés común que dan lugar a la necesidad de actuar conjuntamente (ya sea mediante el método abierto de coordinación analizado en la contribución de Larabi Jaidi en este libro o de algún otro modo).

- El “derecho a la información” de todos los socios sobre las acciones emprendidas y las políticas aplicadas por todos los demás socios en cualquier ámbito de interés común, en la medida en que dichas acciones afectan a todos los socios.

- La búsqueda de soluciones comunes para hacer frente a problemas comunes, y por consiguiente la definición de estrategias conjuntas.

- La aplicación de estas estrategias conjuntas requiere la movilización y la puesta en común de recursos para ello.

Por abstractos que puedan parecer estos dos principios, pueden traducirse en acciones concretas, y pueden servir de

criterio para determinar el compromiso de la Unión Europea y de los Países Árabes Mediterráneos (PAM) con el Proceso Euromediterráneo, sus objetivos y sus principios. Por ejemplo, emprender la creación de una Zona Euromediterránea de Libre Comercio sin tener en cuenta y prever medidas conjuntas para compensar el impacto negativo que dicha zona de libre comercio puede tener para algunos de los países asociados contradice el principio de corresponsabilidad (véase la Propuesta nº 3 sobre la elaboración de un Marco Estratégico de Reformas con una Red de Seguridad). Por dar otro ejemplo concreto, el modo en que Europa se ha plegado sobre sí misma a la hora de definir y aplicar su respuesta a la crisis económica global, sin integrar a los PAM en dicha respuesta, no contribuye precisamente al codesarrollo en el Mediterráneo. La misma idea se aplica a la exclusión expresa de la movilidad de personas, incluso como objetivo a largo plazo, de la Política Europea de Vecindad.

▪ **La coherencia de políticas.** El “Enfoque Global de la Migración” adoptado por el Consejo Europeo de diciembre 2005 señalaba que “*se intensificará el programa de trabajo sobre migración y desarrollo incrementando la coherencia entre las diversas políticas de la Unión, incluidos sus instrumentos financieros, con vistas a abordar las causas profundas de las migraciones.*”¹⁰ El mismo llamamiento a una mayor coherencia realizaron los Ministros Euromediterráneos de Trabajo y de Empleo, reunidos por primera vez en Marrakech en noviembre de 2008, cuando abogaron por “un enfoque integrado en el que las políticas económicas, fiscales, de empleo, sociales y medioambientales, así como las políticas en materia de educación y formación, estén coordinadas a escala tanto nacional como regional”. El reto está ahora en traducir en la acción estas declaraciones ilustradas, y en desarrollar los marcos institucionales necesarios para garantizar la coherencia entre las distintas políticas sectoriales (véanse las Propuestas nº 6 y nº 7).

▪ **La consulta con las partes interesadas y la transparencia,** es decir, las organizaciones de la sociedad

¹⁰ Conclusiones de la Presidencia Consejo Europeo de Bruselas (14/15 de diciembre de 2006), “Un enfoque global de la migración” http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/92217.pdf.

civil, los interlocutores sociales y los propios beneficiarios. Sin dejar de reconocer que se trató de un paso importante en la buena dirección, un proceso de consulta estructurado debe ir mucho más allá del mero ejercicio de “información pública” organizado por la Comisión Europea en relación con las notas conceptuales que publicó en la primavera de 2009 en relación con los futuros Programas Indicativos Nacionales 2011-2013, en el que invitaba a todas las partes interesadas a presentar sus comentarios. Requeriría la institucionalización del procedimiento de consulta (por ejemplo en el marco de los Consejos de Asociación bilaterales, véase la Propuesta nº 17) y la transparencia con respecto al contenido de dicho proceso de consultas y a cómo las aportaciones de la sociedad civil y de los interlocutores sociales han sido consideradas (Propuesta nº 18). Esto implicaría hacer efectivo el derecho a la información mediante la publicación de todos los documentos que, de acuerdo con las partes, no sean confidenciales (actualmente, la Comisión Europea se reserva numerosos documentos que legalmente son públicos, al abstenerse de publicarlos, aunque se vea obligada a facilitarlos cuando así lo solicita algún ciudadano expresamente europeo).

Por otro lado, el análisis de la evolución económica registrada en los últimos 20 años en los Países Árabes Mediterráneos, y las perspectivas para los próximos veinte, en particular en materia de empleo, muestran claramente que el mantenimiento del *status quo* en materia de políticas económicas y del modelo económico de desarrollo no es una opción factible, pues corre el riesgo de dañar de forma permanente las perspectivas de desarrollo de dichos países y perturbar su estabilidad social. Esto requiere una acción política inmediata por parte tanto de los PAM como de la UE, que sufriría directamente las consecuencias de cualquier inestabilidad social en la región. Las políticas de empleo y la dimensión social de la Asociación Euromediterránea constituyen dos dimensiones clave de este necesario cambio de paradigma, en la medida en que el desarrollo de la dimensión social puede considerarse como un requisito necesario para la sostenibilidad de la AEM

como proyecto de transformación económica y de desarrollo de los PAM y de las relaciones económicas Norte-Sur en el Mediterráneo, y que la intensificación de las consultas con la sociedad civil y los interlocutores sociales puede considerarse como un requisito previo para su sostenibilidad política y social. Este libro se propone justamente definir una agenda mínima para conseguirlo.

Dimensiones de la dimensión social

Para alimentar el debate, la Fundación Friedrich Ebert y la Plataforma No Gubernamental Euromediterránea decidieron pedir sus contribuciones a seis expertos de la región, dos europeos y cuatro de Países Árabes Mediterráneos, solicitándoles que formularan propuestas concretas en relación con seis grandes cuestiones previamente definidas. El enfoque ha sido similar al que ya seguimos en el año 2005 en relación con la participación de la sociedad civil en la Asociación Euromediterránea.¹¹

Por supuesto, podríamos haber elegido otros muchos temas, pero optamos por aquellos que, a nuestro juicio, constituyen las piedras angulares de una verdadera dimensión social de la Asociación Euromediterránea.

- La **crisis económica financiera y global** que está afectando a los Países Árabes Mediterráneos a través de diversos canales (una reducción del 50% de la inversión extranjera directa, la caída de las remesas de emigrantes, una contracción de la demanda de sus exportaciones, una caída de los ingresos por turismo...). Y ello a pesar del hecho de que dichos países no tuvieron nada que ver con el origen de la crisis y con independencia de la solidez de sus políticas económicas (de hecho, se da la paradoja de que precisamente aquellos países que han aplicado las políticas más ortodoxas y que, por consiguiente, están más integrados en la economía mundial, son los que más están

¹¹ Véase Martín, I. (ed.) (2005): *Una Asociación Euromediterránea más próxima a los ciudadanos. 35 propuestas para involucrar a la sociedad civil en el Proceso de Barcelona*, Universitat Autònoma de Barcelona, CERIDC y Friedrich Ebert Stiftung-FES Maroc, Barcelona, 209 pp. (<http://www.eco.uc3m.es/immartin/35propuestas.pdf>).

sufriendo de la crisis).¹² Aun cuando cabe cuestionarse si ya hemos dejado atrás los peores efectos de la crisis económica, no hay ninguna duda de que sus implicaciones van a ser muy duraderas. La actual crisis ha puesto de manifiesto las limitaciones del actual modelo económico para los países desarrollados y su escaso potencial como motor del desarrollo para los países menos desarrollados, incluidos los países del Sur del Mediterráneo. Así pues, se necesita un amplio debate sobre el modelo económico, el papel del Estado y de los mercados y la inversión extranjera y la liberalización comercial como motores de crecimiento y sobre las políticas sociales, debate en el que deberían participar todas las partes interesadas y los actores sociales. El modelo europeo del estado de bienestar (pese a sus deficiencias y a los retrocesos que se perciben desde una perspectiva europea), caracterizado por un sistema más cohesionado y más redistributivo y un conjunto de derechos económicos y sociales intrínsecos a la ciudadanía

y considerados como parte integrante de la democracia, podría proporcionar alguna orientación a este respecto. La necesidad de integrar a los PAM en la respuesta europea a la crisis y en los nuevos mecanismos de supervisión que se han creado es otro imperativo si los políticos se toman en serio su compromiso de crear un “área de estabilidad y prosperidad compartidas” en el Mediterráneo (el lema una y otra vez repetido de la Asociación Euromediterránea); ahora bien, por el contrario, hasta ahora la Unión Europea ha afrontado la crisis sin consultar en modo alguno a sus vecinos del Sur. Por otro lado, los PAM tampoco se han consultado entre sí en relación con su respuesta de política a la crisis, demostrando la inexistencia de mecanismos efectivos de partenariado. En cualquier caso, para los autores de este libro resulta evidente que la respuesta a la actual crisis económica global requiere de más y no de menos partenariado en el espacio euromediterráneo.

¹² Para un análisis del impacto de la crisis económica global sobre los Países Árabes Mediterráneos, véase el informe FEMISE (2009): *Mediterranean Partner Countries Facing the Crisis 2008/9*, http://www.femise.org/PDF/Femise_A2008-9gb.pdf.

Propuesta 1

Un debate en toda la región sobre el modelo económico y el modelo de relaciones económicas entre la UE y los Países Árabes Mediterráneos

La crisis ha puesto en evidencia profundas disfunciones en el modelo de política económica aplicado en los Países Árabes Mediterráneos en los últimos veinte años. Está cuestionando el paradigma dominante en cuestiones tales como el papel del Estado en la economía o el comercio exterior y las inversiones extranjeras directas como principales motores de crecimiento. Son muchos los analistas que ven la crisis actual no como un accidente del sistema, sino como un colapso sistémico, es decir, un síntoma de las contradicciones internas del actual modelo económico. Es cierto que dicho modelo ha conseguido generalizar unas políticas sólidas y unos buenos resultados en el ámbito macroeconómico (especialmente en materia de inflación, control del déficit público e incluso crecimiento). Pero la combinación de liberalización económica (y por consiguiente el imperativo de la competitividad) y el anclaje de los tipos de cambio al euro (que impide las devaluaciones) hace que la convergencia de los salarios de dichas economías dependa exclusivamente de los aumentos de productividad, una vía sumamente difícil en unos países que sufren de unos sistemas educativos muy ineficientes. El modelo económico orientado a la exportación basado en los bajos salarios, bajos impuestos, bajas barreras y bajo valor añadido que se ha aplicado en los últimos 20 años en muchos países mediterráneos no parece garantizar ni una convergencia real de los niveles de renta a largo plazo ni el nivel de creación de empleo necesario a causa de las tendencias demográficas de los PAM. De hecho, cabe afirmar que hasta ahora no ha conseguido dominarse la relación entre dinámica económica y dinámica demográfica, y el diferencial de renta entre uno y otro lado del Mediterráneo no se ha reducido durante los quince años de existencia de la Asociación Euromediterránea. Así pues, no puede postergarse más un amplio debate social

sobre las implicaciones de dicho modelo económico para el desarrollo (y el empleo) de los países de la región.

Dicho debate debería extenderse asimismo a las siguientes cuestiones:

- El actual modelo de relaciones económicas Norte-Sur a través del Mediterráneo.
- El actual sistema de regulación del mercado de trabajo y protección social en los Países Árabes Mediterráneos, que impone un alto grado de rigidez y unos costes muy elevados pero, paradójicamente, para la inmensa mayoría de los trabajadores proporciona un nivel de protección muy bajo, creando en la práctica un mercado de trabajo altamente segmentado. El dilema entre la creación de nuevos empleos y la conservación de los empleos actuales define bien la situación.

El debate debería articularse a dos niveles: a nivel nacional en cada uno de los Países Árabes Mediterráneos —con objeto de facilitar la emergencia de un consenso político y social sobre las políticas económicas y las reformas necesarias, consenso que hasta ahora dista mucho de existir en dichos países— y a nivel euromediterráneo, con el fin de disipar el sentimiento de que las políticas económicas son a menudo impuestas por las organizaciones financieras internacionales o los países desarrollados (en este caso, la UE). El debate debería integrar a todos los actores sociales relevantes en el espacio euromediterráneo: gobiernos y organizaciones internacionales, interlocutores sociales, sociedad civil y expertos, pero también think tanks, gobiernos regionales y locales, etc.

- La **dimensión social y de empleo de la Zona Euromediterránea de Libre Comercio**. Hasta ahora, la evaluación del impacto social ha sido un eslabón perdido de la liberalización comercial en la región euromediterránea, en una medida que sería impensable dentro del contexto de la Unión Europea, en el que todas las propuestas e iniciativas de política van acompañadas por una evaluación *ex ante* de sus implicaciones económicas, sociales y medioambientales.¹³ Las negociaciones en curso para liberalizar los intercambios agrícolas y el comercio de servicios dentro del espacio euromediterráneo hacen más necesario que nunca, especialmente en la medida en que los intereses en juego para los PAM serán mucho más importantes que en el caso de los productos industriales, llevar a cabo una exhaustiva evaluación de impacto (Propuesta nº 9) y, eventualmente, prever medidas de compensación para los grupos sociales perjudicados por dicha liberalización (véase la Propuesta nº 3). También en este caso, resulta revelador echar un vistazo al modo en que la Unión Europea aborda los necesarios ajustes económicos dentro de sus propias fronteras: un buen ejemplo de ello lo constituye la creación del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización que opera desde el año 2006 con un presupuesto anual de 500 millones de euros con el fin de apoyar cada año a un máximo de 35.000 trabajadores que han perdido su empleo como consecuencia de grandes cambios estructurales en las pautas de comercio mundial.¹⁴ Dicho Fondo fue concebido como forma de conciliar los beneficios a largo plazo de la apertura comercial en términos de crecimiento y de empleo con los efectos negativos a corto plazo que la globalización puede producir, especialmente sobre el empleo de los trabajadores más vulnerables y menos cualificados. Sus objetivos difícilmente podrían ser más relevantes en el marco del establecimiento de la Zona Euromediterránea de Libre Comercio; de hecho, cabe

considerar que constituye una condición previa de su sostenibilidad (véase la Propuesta nº 10).¹⁵ Tal como se señalaba en el Informe del Consejo Económico y Social antes citado, "Las organizaciones de la sociedad civil pueden, y deben, desempeñar un papel esencial en [las reformas económicas, que deben ir acompañadas de estrategias que permitan gestionar las consecuencias sociales negativas de la transformación que inducen]. A tal fin, se les debe dar la oportunidad de participar, no sólo en la aplicación de los programas gubernamentales, sino también en su elaboración".

- La **promoción del empleo femenino en los Países Árabes Mediterráneos**. Las tasas de participación laboral de los PAM son las más bajas del mundo: sólo uno de cada cuatro de sus 180 millones de habitantes tienen efectivamente un puesto de trabajo, lo que da lugar a una tasa de dependencia de 3 a 1. El principal factor explicativo de esta situación es la tasa de participación laboral femenina más baja del mundo: sólo una de cada cuatro mujeres en edad de trabajar está efectivamente en el mercado de trabajo, y una media del 20% de ellas están desempleadas. Esto significa una exclusión *de facto* de los mercados de trabajo del 85% de las mujeres en edad de trabajar de la región. La pérdida de inversiones educativas en las mujeres que esto entraña es enorme, por no mencionar las restricciones que impone sobre su derecho a la emancipación económica y social. Aún así, hay que reconocer que la actuación de la Asociación Euromediterránea en este ámbito ha sido muy débil (aunque desde la Conferencia Ministerial en Estambul del año 2006 parece estar emergiendo una voluntad política más sólida a este respecto), y requiere de un plan de acción integrado para garantizar unos avances mínimos en este ámbito. La actual crisis económica ha afectado más a las mujeres trabajadoras que a los hombres, puesto

¹³ Véase Martín, Iván (2004): "The Social Impact of Euro-Mediterranean Free Trade Areas: A First Approach with Special Reference to the Case of Morocco," en *Mediterranean Politics* Vol. 9.3, Otoño 2004, pp. 422-458; disponible en: <http://www.eco.uc3m.es/immartin/SocialImpactMediterraneanpolitics.pdf>.

¹⁴ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=326>.

¹⁵ Cabe mencionar que, desde el año 2006, la Unión Europea ha financiado en Egipto un Proyecto de Bolsa de Trabajo para las Industrias Textiles con el fin de apoyar la reconversión profesional de un máximo de 5.000 trabajadores que hayan perdido su empleo como consecuencia de la privatización de las empresas públicas textiles.

que aquéllas suelen tener empleos más precarios.

- La **dimensión social de la Política Europea de Vecindad**. La PEV se ha convertido en el principal marco de cooperación bilateral entre la Unión Europea y los Países Árabes Mediterráneos. Como marco de cooperación basado en la metodología de la adhesión que es, la PEV incorporó nominalmente a la cooperación entre la Unión Europea y los PAM toda una nueva serie de cuestiones sociales (diálogo sobre políticas sociales, política de empleo, derechos económicos y sociales, ratificación y aplicación de los convenios internacionales...). Pero la consideración efectiva de estas cuestiones ha variado de unos países a otros, y en cualquier caso resulta muy limitada hasta ahora. En un momento en que está a punto de expirar la primera generación de Planes de Acción y la Comisión está preparando los nuevos Programas Indicativos Nacionales para el período 2011-2013, es importante hacer balance de la utilización de los instrumentos de la PEV (documentos de estrategia, informes de avance...) y cómo las cuestiones sociales están siendo efectivamente abordadas en el marco de la misma. La extensión a todos los Países Árabes Mediterráneos de las mejores prácticas en este ámbito (como, por ejemplo, el nuevo programa bilateral para la modernización de los mercados de trabajo que se ha anunciado en el caso de Marruecos) y la consolidación y formalización de los procedimientos de consulta con la sociedad civil—incluido por lo que respecta a la elaboración de las notas conceptuales para los futuros Programas Indicativos Nacionales y Planes de Acción y a la definición de prioridades— parece ser un principio básico a este respecto.

- El desarrollo de una **Estrategia Euromediterránea de Empleo y Movilidad**. Resulta difícil negar que el empleo es el desafío económico y social más importante que deberán afrontar los Países Árabes Mediterráneos en

los próximos 10 a 20 años, y la incapacidad para adoptar unas políticas apropiadas para hacerle frente podría afectar directamente a Europa mediante un aumento de la inestabilidad social y política en su vecindad más inmediata y un incremento de la presión de la inmigración irregular. Por tratarse de un problema de escala regional, la respuesta también debería ser pan-regional, y la Asociación Euromediterránea ofrece el marco adecuado para abordarlo, en una línea muy similar a como la Unión Europea ha desarrollado desde 1999 una Estrategia Europea de Empleo.¹⁶ Pero la adopción de una Estrategia Euromediterránea de Empleo no puede desvincularse de una Estrategia Euromediterránea de Movilidad que tampoco existe hoy en día. Tal como demuestra claramente el caso del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, la liberalización del comercio y los intercambios económicos por sí sola, si no va acompañada de una estrategia de movilidad, no crea desarrollo ni contribuye a reducir los flujos migratorios. Los perfiles demográficos y de cualificaciones de la Unión Europea y de los PAM ofrecen oportunidades para estrategias mutuamente beneficiosas de encaje entre la demanda de mano de obra de la Unión Europea y la oferta de mano de obra de los PAM. En las dos próximas décadas, los PAM dispondrán de una masa de trabajadores jóvenes crecientemente cualificados que podrían satisfacer la creciente demanda de trabajadores migrantes con niveles de cualificación altos y medios de los mercados de trabajo europeos. Este encaje sería mutuamente beneficioso y contribuiría a mitigar parcialmente el principal factor de inestabilidad social en la región y, por tanto, producir externalidades positivas para Europa al impedir su contagio a los países vecinos europeos.¹⁷ Sin embargo, esta sinergia depende de una mejora efectiva e inmediata de los niveles de cualificación de la mano de obra en los PAM (lo que debería convertirse en una prioridad de la cooperación económica de la Unión Europea en la región) y del establecimiento de un entorno

¹⁶ Véase <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=es>, así como la contribución a este libro de Larabi Jaidi.

¹⁷ Véase Martín, Iván (2010): *Labour Markets and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries. A Regional Perspective*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Instituto Universitario Europeo, Florencia, 2009, <http://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/LMM/LMM-ExecutiveSummary.pdf>.

favorable para la inmigración legal en la Unión Europea que no existe en nuestros días, a pesar de la adopción en el año 2005 del Enfoque Global de la Migración. En un horizonte a largo plazo, la creación del Espacio Social Euromediterráneo sería la culminación lógica del proyecto de la Asociación Euromediterránea y de sus principios (véase la Propuesta nº 22).

- El establecimiento de un **Sistema Euromediterráneo de Supervisión Multilateral de las Políticas Sociales.**

Tanto a nivel bilateral (PEV) como multilateral (AEM), hasta ahora la Asociación Euromediterránea ha carecido de un conjunto de instrumentos efectivos de evaluación de los avances que pueda utilizarse con fines comparativos y de condicionalidad positiva, pese a que los principios de diferenciación están profundamente arraigados en la metodología de la PEV. Los informes de avance de la PEV publicados por la Comisión Europea cada año desde el año 2006 constituyen un avance importante a este respecto, en la medida en que dan transparencia al proceso. Pero distan mucho de haberse estandarizado. En la práctica, se limitan a hacer una descripción parcial de lo que se está haciendo en cada ámbito, y no aplican un conjunto homogéneo de criterios o de indicadores de evaluación que permita medir los avances hacia la consecución de los objetivos declarados en cada país y

cada sector. Como consecuencia de ello, no permiten las comparaciones ni ayudan a medir los avances. Por otro lado, el actual sistema es unilateral, en la medida en que es la Comisión Europea la que lleva a cabo la evaluación. La profundización en los principios del partenariado (tal como fueron expresados en la Declaración de París por la que se estableció la Unión para el Mediterráneo) requiere, al menos a nivel institucional, un sistema más multilateral de evaluación de los avances.

Pero, más allá del establecimiento de un sistema multilateral de supervisión intergubernamental de las políticas sociales (véase la Propuesta nº 28), también es necesario el seguimiento directo por parte de la sociedad civil y de los interlocutores sociales. La creación de un Comité de Seguimiento de la Dimensión Social de la Asociación Euromediterránea (Propuesta nº 29) sería una medida fundamental para institucionalizar este proceso. Otra posibilidad, tal como se propuso en el seminario de El Cairo, consistiría en crear un Observatorio de las Políticas Sociales Euromediterráneas. Ahora bien, entretanto, una medida eficiente en costes para empezar a actuar de forma inmediata en este ámbito (que podría implementarse ya en el año 2010) sería la creación de un equipo de expertos independientes próximos a la sociedad civil que redactaran un informe anual de seguimiento sobre la situación socioeconómica y las políticas sociales en el espacio euromediterráneo.

Propuesta 2

Puesta en marcha de un ejercicio anual de seguimiento por parte de la sociedad civil del avance de la dimensión social de la Asociación Euromediterránea

El sistema de supervisión multilateral de las políticas sociales y de empleo y de los resultados en este ámbito que se propone en este libro (véase la Propuesta nº 28) es por definición intergubernamental. Sin embargo, la sociedad civil tiene mucho que decir en este proceso, señalando las debilidades, exigiendo a los políticos que mantengan sus compromisos y que se tomen en serio la dimensión social y actuando como portavoces de los intereses de los ciudadanos. Por tanto, más allá del Foro de Diálogo Social formal convocado con arreglo a lo decidido por los Ministros de Trabajo y de Empleo (aunque está por ver que vaya a convertirse en una instancia permanente), que se centrará en las cuestiones tradicionales de diálogo social, un elemento esencial de la dimensión social para garantizar la evaluación crítica de los avances en materia de desarrollo social sería la puesta en marcha de un ejercicio anual de seguimiento del avance de la dimensión social de la Asociación Euromediterránea llevado a cabo por la propia sociedad civil.

Este ejercicio podría articularse en torno a un informe anual sobre la dimensión social de la Asociación Euromediterránea elaborado por un equipo de expertos independientes que evaluaría la evolución de la situación socioeconómica de los Estados miembros de la UE y los Países Asociados Mediterráneos, el estado y el avance de la dimensión social de la Asociación (aplicación de los compromisos, grado de consecución de los objetivos, etc.) y la propuesta de nuevas

vías para desarrollarla (tal vez con un foco temático diferente cada año).

Dicho informe podría ser debatido y validado en una conferencia anual de representantes de la sociedad civil e interlocutores sociales antes de ser publicado y elevado a las instituciones euromediterráneas (Ministros, Secretaría de la UpM, Parlamento Europeo y Asamblea Parlamentaria Euromediterránea...). La supervisión de todo el proceso (selección del equipo de expertos, esquema de análisis, organización de la conferencia, etc.) sería responsabilidad de un "Comité de seguimiento de la dimensión social de la Asociación Euromediterránea" integrado por representantes de la sociedad civil (Plataforma NG Euromed y sus miembros), sindicatos y organizaciones empresariales, así como consejos económicos y sociales e instituciones similares.¹⁸

Una evaluación anual de estas características sería demasiado costosa: podría llevarse a cabo con un presupuesto que no tendría por qué exceder los 200.000 € anuales (para dos reuniones anuales del comité de seguimiento, la elaboración y difusión del informe y la organización de la conferencia anual, lo que supone una tercera parte del coste de una Conferencia Ministerial normal y una fracción del presupuesto dedicado a muchos de los programas temáticos regionales apoyados por la Unión Europea en el marco del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación).

¹⁸ En el Documento Informativo sobre "la dimensión social de las relaciones entre la Unión Europea y los países socios mediterráneos" publicado por el Consejo Económico y Social Europeo y un grupo de trabajo de consejos económicos y sociales mediterráneos en 2008 (www.eesc.europa.eu/sections/rex/euromed/events/2008-10-14-Rabat/PDG%20A_CES735-2008_FIN_REV_RI_es.doc), ya se incluyó en la propuesta relativa a la creación "una red encargada de efectuar el seguimiento de la dimensión social en las relaciones entre la UE y los PSM. Estarían representadas en esta red las instituciones interesadas, los consejos económicos y sociales así como las organizaciones de la sociedad civil de los países de la Asociación Euromediterránea y sus asociaciones".

29+1 propuestas

Los ejes temáticos a abordar en el marco de este libro fueron acordadas por la Fundación Friedrich Ebert y el Bureau de la Plataforma No Gubernamental Euromediterránea con el coordinador científico del proyecto. Con el fin de garantizar la coherencia entre las contribuciones y proceder a una primera discusión de las propuestas formuladas en ellas, la FES organizó un seminario en Rabat el 30 de septiembre de 2009, en el que los autores, representantes de la FES y de la Plataforma No Gubernamental Euromediterránea, junto con un grupo de expertos, debatieron sobre las seis contribuciones de los expertos.¹⁹ Las segundas versiones de cada contribución resultante de dicho seminario fueron presentadas y debatidas en talleres temáticos en el marco del seminario “Hacia una verdadera dimensión social de la AEM: la contribución de la sociedad civil”, organizado en El Cairo el 31 de octubre y el 1 de noviembre de 2009 por la Plataforma No Gubernamental Euromediterránea, con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert y de la Comisión Europea. Alrededor de 70 participantes debatieron las propuestas presentadas por los expertos en representación de la sociedad civil organizada euromediterránea.

El resultado de dicho proceso es el presente libro. Está articulado en torno a 30 propuestas numeradas consecutivamente a partir de las Propuestas nº 1 y nº 2 contenidas en esta misma introducción y destacadas a lo largo de todo el libro en cuadros de texto. Dichas propuestas están dirigidas principalmente a los gobiernos de la Unión Europea y de los PAM y a las instituciones europeas, pero también a la propia sociedad civil y a los interlocutores sociales (propuestas como la Propuesta nº 2, seguimiento de la dimensión social por parte de la sociedad civil, o la Propuesta nº 11, argumentario y campaña en favor de la igualdad, no requieren de ninguna intervención gubernamental para ser puestas en práctica) e incluso a los expertos, que tienen un papel importante que desempeñar en todo este proceso.

En aras de una mayor visibilidad, las 30 propuestas han sido ordenadas en seis niveles de intervención: el nivel estructural (propuestas relacionadas con el marco para la acción dentro de la Asociación Euromediterránea), el nivel de los principios del partenariado (véanse las consideraciones anteriores a este respecto), el marco institucional (propuestas relativas al entorno institucional para el desarrollo de una verdadera dimensión social), el seguimiento y, por último, la coyuntura (es decir, propuestas destinadas a hacer frente a problemas transitorios o a asegurar la compensación de los efectos transitorios de acciones estructurales). La Tabla que se ofrece a continuación proporciona una visión de conjunto de todas las propuestas formuladas en el marco de este proyecto, cada una de las cuales será desarrollada y analizada en las diferentes contribuciones temáticas. En dicha Tabla, hemos subrayado 12 propuestas para destacar su importancia como eslabones y piedras angulares de la dimensión social de la AEM.

En conjunto, estas 30 propuestas conforman un programa ambicioso para desarrollar la dimensión social de la Asociación. Es evidente que la selección de propuestas podría haber sido diferente, y que puede cuestionarse la relevancia de una u otra de las mismas; también es posible que falten algunas. En cualquier caso, cada una de ellas requeriría un estudio técnico de viabilidad detallado antes de poder ser puesta en práctica. Pero el mérito del presente proyecto consiste en ofrecer una primera visión general de los elementos que serían necesarios para desarrollar una *verdadera* dimensión social, tal como decidieron los Ministros mediterráneos, y eventualmente en dar a los actores decisores algunas ideas sobre cómo avanzar. Con ello, se presenta para el debate un primer plan de acción para el desarrollo de la dimensión social de la Asociación Euromediterránea, que se pone a disposición de los actores de la sociedad civil y los interlocutores sociales para sus actividades de *lobby* (tanto ante las instituciones de la Unión Europea como ante los Gobiernos europeos y de los PAM). También se ofrece así un esquema básico para

¹⁹ Los participantes en dicho seminario fueron los siguientes: Ulrich Storck, Abdelmaksoud Rachdi, Iván Martín, Larabi Jaïdi, Abdellah Shehata Khattab, Souad Triki, Abdelhamid Magdy, Merin Abbass, Abdelkader Azria, Aïsha Belarbi, Mohamed Benhammou, Hocine Bensaid, Mourad Errahib, Julia Galaski, Hssan Iraqui, Riad Al Khouri, Hamid Lamris, Abdellah Saaf, and Abderrahim Sakhi.

poder evaluar en el futuro los avances en el desarrollo de la dimensión social de la Asociación (y el próximo Foro Civil Euromediterráneo que se celebrará en Alicante, España, en mayo de 2010 será una excelente oportunidad para llevar a cabo una primera ronda de dicha evaluación).

A lo largo de todo este ejercicio, hemos optado deliberadamente por no poner el énfasis en la cuestión de los recursos financieros: de hecho, la mayor parte de nuestras propuestas tiene que ver con procesos, instituciones y políticas, y no con recursos adicionales. Pero esto no debería llevarnos a ignorar que la creación de un área euromediterránea de seguridad y de prosperidad compartidas será inviable sin el establecimiento gradual de mecanismos de redistribución de la renta (como los que existen dentro de la Unión Europea a través de la política regional europea) y sin un incremento “sustancial” de la asistencia financiera a los Países Árabes Mediterráneos, por usar el término reiterado una y otra vez en la Declaración de Barcelona de 1995, el documento fundador de la PEV en 2003 y el Documento Conjunto UE-Marruecos sobre el Estatuto Avanzado de 2008. Pese a su importante cuantía en valores absolutos (cerca de 1.000 millones de euros al año, más 2.000 millones de euros adicionales en créditos del Banco Europeo de Inversión), los niveles actuales de cooperación financiera de la UE con la región son muy modestos en términos por habitante (no llega a 5 € por habitante y por año), y desde luego no son suficientes para garantizar la cohesión económica a través del Mediterráneo. Con este nivel de recursos, es poco realista pretender desencadenar un proceso de transformación económica estructural. Dentro del contexto más desarrollado de la Unión Europea, ese tipo de procesos de transformaciones estructurales de amplio alcance absorben recursos del orden de 200 € por habitante y por año en fondos estructurales asignados por el presupuesto de la UE a las regiones menos desarrolladas del territorio.

El debate sobre la viabilidad política de movilizar dicha cantidad de recursos en plena crisis económica, y precisamente en unos momentos en que el presupuesto de la UE tiende a reducirse y no a aumentar, debería situarse en el contexto del “coste del no Euromed”, de la misma manera que a principios de los años 1980 el Mercado Único Europeo se

basó conceptualmente en el Informe Ceccini sobre los “costes de la no Europa”. Europa ha demostrado una extraordinaria capacidad para movilizar sus recursos cada vez que debe afrontar un desafío fundamental, de manera que la verdadera cuestión no es tanto si existen o si pueden mobilizarse los recursos requeridos, sino si los políticos comprenden que el futuro de Europa está estrechamente ligado al futuro del Mediterráneo, tal como tantas veces se afirma en los discursos públicos.

Al recorrer las propuestas, el lector apreciará que, de hecho, tan sólo hemos formulado 29 y no 30. No se trata de un error ni de una falta de ideas: es un llamamiento en toda regla a todas las partes implicadas, desde los propios políticos a los actores de la sociedad civil, pero también los ciudadanos, que son los más directamente afectados por la dimensión social de la AEM, para que formulen sus propias propuestas. En el espacio euromediterráneo, existe un desequilibrio recurrente entre la (enorme) cantidad de recursos dedicados al análisis y el (escaso) número de propuestas concretas de políticas. El principal objetivo de nuestro esfuerzo ha sido precisamente remediar en parte este desequilibrio.

Antes de concluir esta Introducción, es de justicia expresar mi agradecimiento especial a Larabi Jaidi, Abdallah Khattab, Erwan Lannon, Kinda Mohamadieh y Souad Triki, los cinco expertos que me han acompañado a lo largo de la elaboración del presente libro, así como a Julia Galaski de la FES en Rabat por sus informes sobre los debates en los seminarios de Rabat y El Cairo. También debo mencionar la contribución a lo largo de todo el proyecto de Abdelmaksoud Rachdi, Presidente de la Plataforma No Gubernamental Euromediterránea, y Ulrich Storck, Representante Residente de la Fundación Friedrich Ebert en Marruecos, así como el entusiasmo de Yolanda Parrado, Directora General de Casa Mediterráneo, y Paqui Santonja, su Directora de Gobernanza y Cooperación, a la hora de acoger la propuesta de hacer una edición española. Trabajando con todos ellos durante estos meses, he reforzado o desarrollado relaciones de amistad a través de las fronteras, las culturas y las generaciones. Éste es también, de algún modo, una forma de contribuir, a escala individual, a los objetivos de la Asociación Euromediterránea.

20+10

30 propuestas para desarrollar una verdadera dimensión social en la Asociación Euromediterránea

	Estructural	Principios del partenariado	Institucional	Intervenciones de política	Seguimiento	Coyuntural
Gobiernos	3) Marco estratégico de reformas con red de seguridad	23) Estrategia Euromed de Empleo	6) Comité Interministerial sobre Comercio y Empleo	19) Revisión de políticas de empleo nacionales		
	1) Debate sobre el modelo económico		17) Subcomités "sociedad civil" en el marco de los AA		28) Sistema Euromed de supervisión multilateral	26) Programa de compensación por la fuga de cerebros
Instituciones UE		25) Estrategia Euromed de Movilidad	16) Normalización de los Informes País y las Notas Conceptuales	24) Programa Euromed de acceso de los jóvenes al empleo	7) Coherencia entre la agenda comercial y la sostenibilidad agrícola	
	27) Consulta social a escala Euromed	8) Valor añadido en la liberalización del Modo 4	18) Proceso transparente de consulta de los PIN y planes de acción	13) Estrategia contra la discriminación salarial	9) Evaluación de impacto ex ante y ex post de las ZLE	10) Fondo de compensación de las pérdidas de empleo por las ZLE
Sociedad civil/ Interlocutores sociales		22) Hoja de Resumen para el Espacio Social Euromed		12) Plan de acción para el empleo femenino	15) Presupuestos de género	
	11) Argumentario y campaña a favor de la igualdad		29) Comité de seguimiento de la dimensión social	14) Servicios de guardería infantil	2) Seguimiento de la dimensión social por la sociedad civil	5) Fondo anticrisis
Expertos				20) Programa EuroMed Normas Sociales	4) Sistema de alerta temprana de la crisis económica	
				21) Programa EuroMed Empleo y Migración		

El impacto de la crisis económica global sobre las relaciones económicas euromediterráneas: propuestas para la acción

Abdallah Khatab
Universidad de El Cairo



El impacto de la crisis económica global sobre las relaciones económicas euromediterráneas: propuestas para la acción

Abdallah Khatab
Universidad de El Cairo¹

Introducción

En el año 2008,² la economía mundial experimentó una crisis económica y financiera que tenía características extraordinarias tanto por su alcance como por su magnitud. Aunque la crisis actual fue desencadenada por lo sucedido en los mercados de la vivienda en Estados Unidos y en Europa, se ha contagiado a todas las regiones del mundo, produciendo consecuencias directas en el comercio, la inversión y el crecimiento globales. Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo están sufriendo una considerable ralentización económica. El crecimiento global se ha ralentizado del 3,4% en el año 2008 al 0,5% en el año 2009, frente a un ritmo sostenido del 5% de media durante los cuatro años anteriores. La producción industrial se ha contraído rápidamente en todas las economías mundiales, cayendo entre un 15 y un 20% en el último trimestre de 2008, mientras que simultáneamente las exportaciones de mercancías se contraían entre un 30% y un 40%.³

La caída de la demanda mundial ha provocado el colapso de los precios de las materias primas. Los precios del petróleo se han reducido en más de un 60% con respecto a sus valores máximos de julio de 2008, aunque se mantienen a niveles

más elevados en términos reales que durante los años 1990. La proyección central de los precios del petróleo realizada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha sido revisada a la baja a unos niveles de 50 US\$ el barril para 2009 y 60 US\$ el barril para 2010.⁴ De forma similar, los precios de los alimentos y los metales se han reducido en un 35% y un 50%, respectivamente, con respecto a sus valores máximos de marzo de 2008.

De acuerdo con los datos, el impacto de la caída de la demanda externa ha sido mayor en Europa que al otro lado del Atlántico, y el estímulo de política ha sido más lento y más moderado. El área del euro esperaba experimentar una contracción del 2% en 2009 y crecer ligeramente en 2010.⁵

La ralentización de la economía global y, especialmente, de la zona euro, afecta a los Países Árabes Mediterráneos Asociados (PAMA) de la Unión Europea (UE). A medida que la crisis se generaliza, la Asociación Euromediterránea (AEM) debe afrontar un auténtico examen sobre su capacidad para hacer frente de manera conjunta a los efectos negativos de la crisis. El presente artículo pretende analizar el impacto

¹ El autor desea agradecer la valiosa asistencia que le han prestado Esraa Ahmad y Amgad Hegazy.

² La crisis financiera estalló en el año 2007 y empeoró radicalmente en el otoño de 2008.

³ *World Economic Outlook* 2009.

⁴ Estas proyecciones son revisadas periódicamente.

⁵ Comisión Europea (2009): "The Impact of the Global Crisis on Neighbouring Countries of the EU", *Occasional Papers* nº 48, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros.

de la actual crisis sobre el proceso de la Asociación Euromediterránea y proponer un conjunto de acciones que contribuyan a la política para reducir el impacto negativo de esta crisis. Este capítulo está estructurado en tres secciones. La primera sección analiza el impacto de la crisis sobre los Países Árabes Mediterráneos y su respuesta de política a la misma. En la segunda sección, se realiza un análisis crítico del proceso de la Asociación y sus instrumentos en el marco de las relaciones euromediterráneas. Por último, en la tercera sección se formulan una serie de propuestas de mecanismos destinados a ayudar a los países asociados mediterráneos a afrontar conjuntamente los efectos de la crisis económica.

1. Crisis global y Países Árabes Mediterráneos

Al igual que en la mayor parte de los mercados emergentes, los países vecinos de la UE, tanto en el sur del Mediterráneo como en el Este de Europa, se han beneficiado recientemente de una estrategia general de baja aversión al riesgo y un aumento de su integración y su grado de interdependencia con la economía global, unidos a un aumento exponencial del comercio y la inversión extranjera y una profundización de la integración financiera, por desigual que haya sido entre unas regiones y otras. Durante los últimos años, los socios de la UE experimentaron unas sólidas tasas de crecimiento, en parte sustentadas en la entrada de capitales extranjeros. Sin embargo, en el año 2007 y en la primera mitad del 2008, la escalada de los precios de los alimentos y las materias primas provocó unas pérdidas considerables en la relación real de intercambio para los países importadores de materias primas, entre los que se encuentran la mayor parte de los países vecinos.⁶ En el otoño de 2008, la crisis económica y financiera golpeó a los países desarrollados, contagiándose posteriormente a todas las regiones, entre ellas los Países Árabes Mediterráneos asociados de la UE.⁷

La presente crisis mundial planteó un serio desafío a los países vecinos de la UE. Sin embargo, hay que decir que el impacto de la crisis sobre los vecinos de la UE no ha sido uniforme, pues el alcance y la secuencia de los efectos difieren en función de sus características estructurales y de sus respuestas de política. De acuerdo con los datos, los países del Este de Europa han sentido el impacto de la crisis de forma más directa que los vecinos mediterráneos. Ello se debe al hecho de que los países del Este de Europa dependen en gran medida de la entrada de capitales extranjeros (principalmente de Europa Occidental), y mantienen unos vínculos financieros más estrechos con Europa Occidental. En el caso de los vecinos mediterráneos, el impacto parece haber sido menos profundo, como corresponde a una estructura económica más cerrada y un sistema financiero relativamente conservador, sobre todo en lo que respecta al sistema bancario.⁸

El impacto de la crisis sobre los países vecinos de la UE se canalizó por vías tanto directas como indirectas. Los vecinos de la UE se vieron afectados básicamente mediante la espectacular contracción del comercio mundial, la caída de las remesas, el aumento de los costes financieros, el incremento de la incertidumbre, la contracción del crédito y los flujos de capitales, el deterioro de la balanza de pagos, etc. Conceptualmente, el impacto de la crisis sobre los vecinos de la UE puede articularse en torno a tres canales: el canal del comercio, los precios de las materias primas y los canales de transmisión financiera. La balanza comercial de los vecinos de la UE ha sufrido un deterioro, pues la crisis ha debilitado la demanda mundial y, por consiguiente, sus exportaciones. La caída de los precios de las materias primas no sólo ha reducido los ingresos por exportaciones de muchos países mediterráneos, sino que también ha causado, unida a sus vulnerabilidades subyacentes, serias correcciones a la baja en los mercados bursátiles y los tipos de cambio. Por último, los socios mediterráneos de la UE se han visto negativamente

⁶ *Ibid.*

⁷ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión Económica para África (2009): "The Global Financial Crisis: Impact, Responses and the Way Forward", reunión de El Cairo, El Cairo.

⁸ *Ibid.*, nota 5.

afectados por una serie de canales de transmisión financiera, básicamente la reducción de las entradas de capitales y la corrección de los precios en los mercados bursátiles.⁹

No obstante, el relativamente escaso grado de integración de las economías mediterráneas en la economía mundial y la debilidad de sus vínculos con el sistema financiero global de algún modo han protegido a los Países Árabes Mediterráneos Asociados de sufrir con mayor virulencia el impacto de la crisis. En cambio, es muy probable que sufran los efectos secundarios derivados de la reducción de los flujos de capitales, experimentando un aumento de la pobreza y de las tasas de desempleo. Los países vecinos de la UE que son importadores netos de petróleo (Marruecos, Túnez, Egipto, Jordania, Siria y Líbano) han experimentado un impacto retardado de la recesión. Los economistas prevén que la presión sobre sus economías seguirá aumentando durante 2009 y 2010, y que los principales sectores económicos de dichos países sufrirán los efectos de la reducción de las remesas de emigrantes, que constituyen una fuente importante de ingresos nacionales.¹⁰

De acuerdo con tales análisis, estos países sufrirán asimismo una contracción generalizada de las inversiones extranjeras directas y una caída de los ingresos por turismo, especialmente en los casos de Jordania y Marruecos, en los que el turismo internacional supuso el 10 y el 9%, respectivamente, del Producto Interior Bruto (PIB) en el año 2008. Las remesas de emigrantes totalizaron 33.700 millones de US\$ en el conjunto de las economías importadoras de petróleo de Oriente Medio y el Norte de África, suponiendo un 8% del PIB en Marruecos,

un 14% del PIB en Jordania y un extraordinario 20% del PIB en Líbano. Las previsiones indican que dicho volumen podría haberse reducido a 29.000 millones de US\$ en 2009. Pese a que la caída de las remesas ha sido marginal hasta ahora, sus efectos, unidos a las previsiones de una contracción de 11.000 millones de US\$ en el volumen de inversiones extranjeras directas entre 2008 y 2009 en esas economías, dejarán sentir sus efectos sobre los presupuestos familiares.¹¹

Por lo que respecta a las cifras macroeconómicas, el crecimiento del Producto Interior Bruto para el conjunto de Oriente Medio y el Norte de África se situó en un 3,1% en el año 2009, frente al 6% en el año 2008. Se trata de una corrección radical con respecto a las anteriores previsiones del FMI, que preveían un crecimiento del 5,9% para el año 2009, aunque hay que decir que siguen siendo relativamente favorables en comparación con las de otras economías emergentes, como las de América Latina, donde el crecimiento del PIB cayó del 4,2% en 2008 al -2,2% en 2009.¹² Las proyecciones sobre las tasas de desempleo anticipan un incremento desde el 9,5% en 2008 al 10,3% en 2009 en Marruecos, y ya han aumentado del 8,4% en 2008 al 9,4% en 2009 en Egipto. La Tabla 1 pone de manifiesto que las proyecciones sobre las tasas de crecimiento del PIB de los socios de la UE se han reducido por debajo del 4% en la mayoría de los países en el año 2009, frente a una media situada en torno al 6% en 2007/08. La caída en los volúmenes de comercio, de remesas y de entradas de capitales afectará duramente a la balanza de pagos, como puede verse en la evolución del déficit por cuenta corriente de la mayor parte de los socios mediterráneos de la UE.

⁹ ODI, (2008): "The Global Financial Crisis and Developing Countries", Background note, Overseas Development Institute.

¹⁰ Saif, I., y Choucair, F. (2009): "Arab Countries Stumble in the Face of Growing Economic Crisis", Carnegie Endowment for International Peace, Middle East Program, Líbano.

¹¹ *Ibid.* nota 10.

¹² *Ibid.* nota 10.

Tabla 1: Impactos de la crisis sobre los Países Árabes Mediterráneos (indicadores seleccionados)

País / Indicador	1995-2005	2006	2007	2008	2009*	2010**	2011**
Egipto							
PIB a precios de mercado (1.000 US\$) % variación anual	4,4	6,844	7,088	7,171	4,7	4,498	5,008
Balanza por cuenta corriente/PIB (%)	0,4	1,632	1,907	0,546	-2,354	-2,836	-2,72
Jordania							
PIB a precios de mercado (1.000 \$) % variación anual	4,7	8,0	8,9	7,9	3,0	4,0	4,5
Balanza por cuenta corriente/PIB (%)	0	-10,8	-17,2	-11,3	-10,0	-8,8	-8,1
Líbano							
PIB a precios de mercado (1.000 \$) % variación anual	3,3	0,58	7,5	8,5	7	4	4
Balanza por cuenta corriente/PIB (%)	-19,5	-5,3	-6,8	-11,6	-11,3	-10,5	-9,8
Siria							
PIB a precios de mercado (1.000 \$) % variación anual	3,2	5,1	4,2	5,2	3	4,2	4,5
Balanza por cuenta corriente/PIB (%)	3	-2,8	-3,3	-4	-3,2	-4,3	-3,8
Marruecos							
PIB a precios de mercado (1.000 \$) % variación anual	4,4	7,8	2,7	5,6	5,0	3,3	4,5
Balanza por cuenta corriente/PIB (%)	0,7	2,15	-0,09	-5,5	-5,47	-4,74	-4,07
Túnez							
PIB a precios de mercado (1.000 \$) % variación anual	5	5,35	6,35	4,65	3	4	5
Balanza por cuenta corriente/PIB (%)	-3	-1,99	-2,54	-4,21	-3,8	-2,9	-3,43
Argelia							
PIB a precios de mercado (1.000 \$) % variación anual	4	2	3	3	2,12	3,73	3,94
Balanza por cuenta corriente/PIB (%)	8,2	24,8	22,6	23,23	2,7	7,3	7,9

Fuentes: World Economic Outlook (2009), *Cifras provisionales. ■ **La parte sombreada son cifras proyectadas.

Los datos preliminares arrojan indicios de ralentización económica en la mayor parte de los países asociados de la UE. La tasa real de crecimiento del PIB de **Egipto** se redujo al 4,1% en el segundo trimestre del ejercicio fiscal 2008/2009 (octubre-diciembre de 2008), frente al 7,7% del mismo trimestre de 2007/2008 y al 5,8% del primer trimestre del ejercicio 2008/2009, concluyendo el año con un 4,7% de crecimiento medio.¹³

En **Jordania**, las cifras preliminares apuntan a una ralentización al 4% anual durante el cuarto trimestre de 2008, debido principalmente a una caída de la actividad en el sector de la construcción, el sector financiero y el comercio. En el año 2009, la tasa real de crecimiento del PIB se redujo al 3%, en línea con la mayor debilidad de las perspectivas mundiales y regionales.

Líbano consiguió unos niveles récord de crecimiento en el año 2008. Gracias al repunte de la actividad en la segunda mitad del año impulsado por la construcción y el turismo, el PIB real alcanzó una tasa de crecimiento superior al 8% para el conjunto del ejercicio. En línea con la evolución de los precios internacionales, la inflación se redujo al 4% en enero de 2009. Sin embargo, el empeoramiento del entorno macroeconómico internacional derivado de la crisis afectará a Líbano en el año 2009. Las autoridades preveían que la contracción de la liquidez mundial y la recesión económica global, especialmente en el Golfo, afecten a las remesas de emigrantes, el turismo y la inversión extranjera directa y de cartera, así como a la entrada de depósitos, de manera que el crecimiento se ralentizará al 3% en 2009. Sin embargo, las cifras preliminares indican un crecimiento récord de aproximadamente el 7% en el año 2009, frente al 8% del ejercicio anterior. El auge del sector turístico ha sido un factor clave para mitigar el impacto negativo de la crisis en este caso.

Túnez ha capeado hasta ahora relativamente bien las dificultades del entorno internacional. El impacto de

las actuales turbulencias en los mercados financieros internacionales sobre Túnez ha sido limitado hasta ahora, debido a la relativa solidez de su situación macroeconómica y a la inexistencia de una exposición directa al mercado estadounidense de hipotecas subprime. Sin embargo, pese a este impacto limitado hasta ahora, la economía tunecina podría verse afectada sobre todo a través del canal del comercio exterior. Las previsiones de crecimiento eran del 6%, sustentadas en un flujo sostenido de IED.¹⁴ Ahora bien, en el ejercicio 2008/2009 el crecimiento del PIB real se ralentizará probablemente al 3% en 2009, tal como se indica en la Tabla 1.

Si la crisis continúa, tanto **Marruecos** como Túnez deben afrontar el riesgo de un aumento de su déficit exterior ante el retraso de la recuperación internacional. En el año 2008, el déficit por cuenta corriente se situó en un 5,5% y un 4,2% del PIB, respectivamente, en Marruecos y en Túnez, y en ambos casos se preveía un deterioro significativo para finales de 2009. Marruecos afronta un nivel de riesgo más elevado en razón de su mayor nivel de déficit comercial y del hecho de que los precios del petróleo estén aumentando (Achy 2009). En la Tabla 1 puede observarse que ambos países siguen sufriendo de un déficit por cuenta corriente relativamente constante en el caso de Marruecos y que sólo ha experimentado una mejora marginal en el de Túnez.

2. Respuestas de política a la crisis financiera

La mayor parte de los gobiernos de la región mediterránea han adoptado medidas fiscales y monetarias compensatorias en un intento por reforzar la resistencia de sus economías a la crisis y hacer frente a las vulnerabilidades detectadas desde que ésta estalló. En la región mediterránea, **Egipto** lanzó un paquete de estímulo fiscal a finales de 2008 con el propósito de estimular la actividad económica mediante un mayor volumen de gasto público en inversiones, con el fin de apoyar la productividad industrial y potenciar las exportaciones. El

¹³ Ministerio de Desarrollo Económico de Egipto, informe de seguimiento, www.moed.gov.eg.

¹⁴ FMI, informes sobre la consulta del artículo IV.

primer paquete asignó 15.000 millones de libras egipcias (2.500 millones de US\$) del presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal 2008/2009. El gasto se ha destinado principalmente a programas de infraestructura intensivos en mano de obra, en particular plantas de tratamiento de agua y aguas residuales, carreteras, ferrocarriles, puertos marítimos y aeropuertos, además de fondos dedicados a la construcción de escuelas y hospitales. Además, en el presupuesto 2009/2010 se incluye un segundo paquete de estímulo por valor de entre 6000 y 8000 millones de LE.¹⁵

En **Jordania**, se otorgaron garantías de depósitos a los bancos nacionales y se anunció un paquete de estímulo fiscal.

Túnez adoptó medidas de apoyo para las PYME nacionales y para crear empleo. Algunos gobiernos -como Túnez, Jordania, Egipto y Marruecos- han tomado medidas para reducir las presiones monetarias mediante una reducción de los tipos de interés. Sin embargo, estas medidas de política han sido en gran parte ineficaces debido a los recursos limitados que han movilizado.¹⁶ El FMI ha subrayado la necesidad de que estos países sigan aplicando medidas mejor coordinadas, entre ellas reformas fiscales estructuradas, una mejora de los mecanismos de supervisión financiera y una planificación a largo plazo. En la Tabla 2 se muestran las medidas adoptadas por los países asociados de la UE para reforzar la inmunidad de sus economías a la crisis en curso.

Tabla 2: Ejemplos de respuestas de política a la crisis por parte de los Países Árabes Mediterráneos socios de la UE

País Mediterráneo	Expansión monetaria	Supervisión de liquidez	Estímulo fiscal
Egipto	■	■	■
Jordania	■	■	
Líbano		■	
Siria		■	■
Marruecos	■	■	■
Túnez	■	■	■

Fuentes: MdF (Egipto), informes sobre la consulta del artículo IV del FMI, y Saif, I. y Choucair, F. (2009): "Arab Countries Stumble in the Face of Growing Economic Crisis", Carnegie Endowment for International Peace, Middle East Program, Líbano, proyectadas.

Los resultados preliminares indican que estas medidas adoptadas por los Países Árabes Mediterráneos Asociados de la UE les han permitido capear la crisis mejor que a otros países a corto plazo. Sin embargo, a largo plazo el impacto de la recesión es muy probable que acabará creando las

condiciones para un aumento de la inestabilidad política y social. Esto plantea la cuestión de si las herramientas y mecanismos que ofrece la Asociación Euromediterránea proporcionan una opción que puede ayudar a estos países a mitigar los impactos de la crisis. En la siguiente sección se

¹⁵ MdF (Egipto).

¹⁶ *Ibid.* nota 10.

analiza el marco de la AEM desde la perspectiva de dicha posibilidad.

3. ¿Para qué sirve la Asociación Euromediterránea?

Aun aceptando el hecho de que las actuales modalidades de cooperación entre la Unión Europea y los Países Asociados Mediterráneos, es decir, la Asociación Euromediterránea y la Política Europea de Vecindad (PEV), ofrecen a estos últimos la posibilidad de desarrollar sus sistemas económicos, políticos y sociales, cabe cuestionarse por la eficacia de los mecanismos de asociación. A este respecto, el análisis del proceso de asociación indica lo siguiente:

- En primer lugar, la estructura de la PEV refleja claramente la realidad económica y política de una capacidad de negociación desigual entre la UE y sus países vecinos.¹⁷ La PEV y sus Planes de Acción establecen exigencias de liberalización y reforma que a menudo van más allá de las políticas adoptadas dentro de la propia UE, mientras que los propios PAMA¹⁸ consideran que la asociación con la Unión Europea es una forma de reforzar las relaciones económicas y comerciales con la Unión Europea. Por consiguiente, se esfuerzan por establecer un marco de relaciones más favorable que les permita incrementar sus exportaciones a los mercados de la UE y atraer un mayor volumen de inversiones del norte.

- En segundo lugar, el grado de desarrollo del proceso euromediterráneo está estrechamente vinculado con factores políticos.¹⁹ Como consecuencia de ello, el desarrollo de la cooperación entre ambas partes puede experimentar períodos considerables de inestabilidad debido a que los gobiernos de los países asociados

mediterráneos que llevan a cabo las políticas económicas son considerados por la UE como regímenes no democráticos.

- En tercer lugar, por lo que respecta a los mecanismos de financiación, la magnitud de los fondos asignados para la cooperación bilateral es marginal, y los países mediterráneos deben recorrer aún un largo trecho para reestructurar sus economías de modo que puedan hacer frente a las normas aplicadas con arreglo a las políticas y al tejido económico de la UE. En particular, la magnitud de los fondos asignados para apoyar el proceso de reformas en los socios de la UE, incluida la transformación estructural de su entorno económico, social y político, no son ni mucho menos comparables a los que la UE dedica a apoyar a los países menos desarrollados dentro de su propio territorio (los Estados miembros de Europa del Este).

- En último lugar, pero no menos importante, no existe un mecanismo anticrisis bien definido en el marco de las diversas modalidades de fondos y programas de asistencia contemplados en la PEV y sus planes de acción, y ello pese a la vulnerabilidad económica de los socios mediterráneos. Además, la crisis económica y financiera en curso ha puesto de manifiesto que no existe ningún mecanismo colectivo de coordinación de políticas entre ambos lados del Mediterráneo durante las crisis. La reacción de la UE a la crisis ha estado completamente aislada de cualquier consideración relacionada con sus socios. Así pues, la inexistencia de mecanismos de acción colectiva debe considerarse como un obstáculo a la promoción de la cooperación entre ambas partes.

4. Crisis y propuestas para la acción

Pese a las limitaciones de la PEV y sus planes de acción, ésta

¹⁷ Hall, D. (2009): "EU Neighbourhood Policy: Implications for Public Services and Trade Unions", informe encargado por la Federación Europea de Sindicatos de Servicios Públicos (EPSU), www.epsu.org.

¹⁸ Gabinete egipcio, "Euro - Med Partnership: Egyptian Perspective", www.cabinet.gov.eg.

¹⁹ *Ibid.* nota 17.

sigue representando un marco de cooperación que puede desarrollarse para aprovechar mejor las opciones que ofrece. En esta sección, formularemos una serie de propuestas para la acción que permitirían a ambas partes cooperar para gestionar conjuntamente los retos derivados de la crisis financiera global y establecer un marco estable de asociación. Como se ha mencionado, los Países Asociados Mediterráneos se han visto afectados por el cambio radical en las condiciones económicas mundiales provocado por la crisis. En particular, estos países están sufriendo la contracción de los flujos internacionales de capitales (bajo la forma tanto de IED como de remesas de emigrantes), que habían sido hasta ahora una fuente fundamental de crecimiento para ellos. En varios de los países de la región, el colapso financiero se está viendo agravado por la caída espectacular de los precios de sus materias primas de exportación, de las que varios de los países de la región dependen fuertemente, como la energía, los fosfatos y los productos agrícolas. Además, la crisis tiene muchas probabilidades de producir un importante impacto social, con mayores riesgos de aumento de la vulnerabilidad y de la pobreza, lo que hace que la necesidad de reformas y de asistencia sea más urgente e imperativa.²⁰

Por su parte, para la UE la profundización de la crisis económica y financiera global subraya la necesidad de que sus países asociados mantengan el ritmo de sus reformas económicas y se abstengan de adoptar medidas que distorsionen el comercio. A este respecto, la visión de la UE para mitigar los efectos negativos de la crisis²¹ consiste en garantizar un diálogo intensivo con sus socios sobre la respuesta que debe darse a la crisis financiera y a sus consecuencias económicas y sociales. En particular, la UE insiste en explorar mecanismos para reducir el impacto de la crisis sobre los grupos más vulnerables de la sociedad, con el fin de promover el trabajo

decente y asegurar un desarrollo económico y social sostenible. Además, la UE se muestra dispuesta a contribuir a hacer frente a los problemas de liquidez a corto plazo derivados de la crisis financiera movilizando en mayor medida préstamos financieros comunitarios en condiciones asistenciales concedidos en cooperación con el FMI y de acuerdo con las condiciones previstas en los respectivos programas de ajuste. Igualmente, insta a sus Estados miembros a estudiar la concesión a los países de la PEV, en coordinación con el FMI, de una asistencia macroeconómica bilateral. Por último, la UE apoya el fortalecimiento del entorno regulatorio del sector financiero, así como un marco institucional que permita garantizar una supervisión adecuada de los mercados financieros (bancos centrales, autoridades de supervisión del sector bancario y financiero, comisiones de valores y bolsa, etc.) mediante la prestación de asistencia técnica y, en los casos apropiados, mediante programas de hermanamiento durante los próximos dos años. A este respecto, el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales del sistema euro ofrecen una ampliación de los programas de asistencia técnica dirigidos a los bancos centrales de los países asociados. A este respecto, la UE puede ayudar a los países mediterráneos a mitigar el impacto negativo de la crisis mediante facilidades de apoyo al comercio y a la inversión. Concretamente, el Mecanismo Euromediterráneo de Inversión y Asociación (FEMIP) y/o el Fondo de Inversión de Vecindad (FIV) pueden prestar un valioso apoyo a corto plazo.²² Esto va en la línea de lo reclamado por los Países Árabes Mediterráneos, que piden un apoyo financiero tangible. La Unión Europea puede contribuir a reducir efectivamente el impacto de la crisis sobre sus socios mediterráneos prestándoles un apoyo financiero significativo en condiciones asistenciales en unos momentos en que los países mediterráneos deben afrontar importantes restricciones presupuestarias, especialmente debido a los paquetes de estímulo que han adoptado.

²⁰ *Ibid.* nota 10.

²¹ *Ibid.* nota 5.

²² Además de los mecanismos previstos en el marco de la PEV, existen también mecanismos de otras instituciones multilaterales que promueven la liberalización económica, como el Banco Mundial, el Programa de Participación Privada en Infraestructuras Mediterráneas (PPIM) (conjuntamente entre el BM y la UE) y las agencias de Naciones Unidas, incluida la Comisión Económica para Europa, el PNUMA y el PNUD.

Ahora bien, dichas acciones para mitigar los efectos negativos de la crisis económica no intervienen sobre los canales a través de los cuales la crisis se ha transmitido a los Países Árabes Mediterráneos. Se trata tan sólo de mecanismos temporales de cooperación y asociación. Además, existe una necesidad imperiosa de definir un marco de cooperación a largo plazo del que ambas partes podrían sacar el máximo partido, pese a la amplia variedad de programas de asistencia financiera y no financiera disponibles en el marco de la PEV. Un marco como el que aquí se propone debería aprovechar las acciones emprendidas por la Unión Europea con arreglo a la PEV.

En este contexto, el marco de cooperación a largo plazo que aquí se propone debería estar basado en tres pilares:

1. Sostenibilidad: La sostenibilidad implica el establecimiento de unos vínculos económicos sostenibles entre la Unión Europea y sus socios mediterráneos, menos mediatizados que hasta ahora por factores políticos y basados en el interés mutuo y de igualdad. Esto podría incentivar a ambas partes para afrontar las crisis conjuntamente y asegurar la continuidad del proceso de cooperación e integración.

2. Integralidad: La integralidad supone que el marco de apoyo a las reformas y de cooperación debería disponer de mecanismos para hacer frente a todos los aspectos de las reformas en los Países Árabes Mediterráneos Asociados, puesto que la focalización en determinados aspectos parciales produciría unos resultados subóptimos.

3. Gradualismo: El gradualismo implica que el imperativo para los países mediterráneos de adoptar las normas políticas de la UE requiere de un enfoque gradual de las reformas, puesto que la aceleración de las mismas podría intensificar las resistencias causadas por sus eventuales efectos negativos. Las políticas y mecanismos propuestos deberán tener en cuenta las características de los Países Árabes Mediterráneos Asociados con el fin de apoyarles a la hora de hacer frente a las exigencias derivadas de las reformas necesarias.

Sobre la base de estos tres pilares, proponemos tres instrumentos fundamentales para desarrollar dicho marco estratégico como una base para la cooperación a largo plazo que permitirá a ambas partes reaccionar ante cualquier recesión económica futura en la región.

Propuesta 3

Desarrollo de un marco estratégico de reformas que incluya una red de seguridad euromediterránea

Pese a que los planes de acción de vecindad enumeran las reformas exigidas a los Países Árabes Mediterráneos Asociados, carecemos de un marco estratégico para afrontar dichas reformas. Por consiguiente, se necesita un marco estratégico que defina el proceso de reformas en términos de políticas, secuencia, instrumentos, etc. Dicho marco ayudaría a los socios mediterráneos a adoptar las normas de la UE y a desarrollar su tejido económico y social en consecuencia. Para que dicho marco funcione adecuadamente, deberá:

1. adoptar un enfoque gradual en la aplicación de las reformas;
2. estudiar todos los efectos previsibles del proceso de reestructuración requerido y la asistencia necesaria para hacer frente a los mismos;

3. desarrollar un conjunto de mecanismos e instrumentos que haga frente a las consecuencias sociales negativas del proceso de reformas.

El establecimiento de una red de seguridad euromediterránea es una condición necesaria para obtener el apoyo social a los procesos de reformas en la región. Este mecanismo permitirá a los países asociados mediterráneos mitigar los efectos sociales negativos derivados de la reestructuración de su tejido económico. El establecimiento de un sistema de seguro de desempleo puede considerarse como el instrumento clave a este respecto, en la medida en que la crisis ha demostrado la gravedad de los efectos sociales para las familias derivados de la inexistencia de dicho sistema en los Países Asociados Mediterráneos.

Propuesta 4

Establecimiento de un sistema de alerta económica temprana en la región

El objetivo de un sistema de este tipo consistiría en proporcionar indicios sobre la probabilidad de que la economía regional deba afrontar una crisis económica y financiera en un determinado horizonte temporal. Dicho sistema contribuiría a identificar las debilidades del tejido económico, tanto en la UE como en los países asociados mediterráneos, y a predecir

los efectos de dichas debilidades sobre la evolución futura de la economía de la región. El establecimiento de dicho sistema presupone la existencia de un proceso de acción colectiva entre ambas partes, y la adopción de mecanismos de cooperación entre ellas. La experiencia de la UE en este ámbito podría ayudar para desarrollar el sistema requerido.

Propuesta 5

Establecimiento de un Fondo Anticrisis

Este Fondo debería concebirse de tal modo que funcionara como el principal mecanismo por el cual los países asociados mediterráneos pueden mitigar una crisis cuando ésta se produzca. Dicho Fondo contribuiría a mitigar crisis del tipo de cambio, la balanza de pagos, los precios de los alimentos y los productos energéticos, etc. Igualmente, podría hacer frente a las crisis que pueden producirse en el futuro a medida que se aplican las reformas. Un Fondo de esta naturaleza podría

coordinarse con el sistema de alerta temprana propuesto anteriormente (Propuesta nº 4). En cuanto a su financiación, ambas partes deberían contribuir a ella. Sin embargo, la aportación de la UE debería ascender como mínimo al 80%, mientras que, en el caso de los países asociados mediterráneos, las cantidades recibidas dependerían de la cuota de cada socio.

Conclusión

En la presente contribución se ha examinado el impacto de la crisis financiera global sobre las relaciones económicas euromediterráneas con el fin de presentar un primer conjunto de instrumentos que permitan aprovechar los esfuerzos realizados en el marco de la Asociación Euromediterránea. La tesis que se sostiene es que, para la Unión Europea, la intensificación de la crisis económica y financiera global pone de relieve la necesidad de que los países asociados mantengan el ritmo de sus reformas económicas y renuncien a adoptar medidas que distorsionen el comercio, mientras que los Países Asociados Mediterráneos de la UE reclaman un apoyo financiero sustancial.

Nuestro análisis indica que la Unión Europea puede contribuir eficazmente a mitigar el impacto de la crisis sobre sus socios mediterráneos mediante una serie de medidas a corto y a largo plazo. A corto plazo, la Unión Europea debería proporcionar

un apoyo financiero e institucional significativo a sus socios mediterráneos. El apoyo financiero resulta crucial para aquellos países asociados que deben afrontar importantes restricciones presupuestarias.

Asimismo, también proponemos un marco estratégico de cooperación a largo plazo basado en tres pilares fundamentales: la sostenibilidad, la integralidad y el gradualismo. Más concretamente, el establecimiento de un marco de cooperación a largo plazo para evitar crisis futuras debe partir de la base de una iniciativa para establecer un sistema de alerta temprana que ayude a predecir y anticipar las crisis futuras en la región y, simultáneamente, la creación de mecanismos anticrisis acompañados de una red de seguridad social. Este marco de cooperación puede integrarse en un marco estratégico de reforma y desarrollo.

Referencias

Achy, L. (2009):

"The Maghreb and the Global Economic Crisis: When Does the Tunnel End?", *International Economic Bulletin*.

Comisión Europea (2009):

"The Impact of the Global Crisis on Neighbouring Countries of the EU", Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, *Occasional Papers* nº 48.

FMI:

IMF Article IV Consultation Reports for Egypt, Morocco, Lebanon, Tunisia, and Jordan (último disponible para cada país).

FMI (2009):

World Economic Outlook 2009.

Hall, D. (2009):

"EU Neighbourhood Policy: Implications for Public Services and Trade Unions", Informe encargado por la Federación Europea de Sindicatos de Servicios Públicos (EPSU), www.epsu.org.

Ministerio de Desarrollo Económico (Egipto):

Informe de Seguimiento, www.moed.gov.eg.

ODI (2008):

"The Global Financial Crisis and Developing Countries", Background note, Overseas Development Institute.

Radwan, S. y Reiffers, J. L. (2005):

"The Euro-Mediterranean Partnership, 10 Years after Barcelona: Achievements and Perspective", FEMISE, <http://www.femise.net>.

Saif, I. y Choucair, F. (2009):

"Arab Countries Stumble in the Face of Growing Economic Crisis", Carnegie Endowment for International Peace, Middle East Program, Líbano.

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión Económica para África (2009):

"The Global Financial Crisis: Impact, Responses and the Way Forward", Conferencia de El Cairo, El Cairo.

Recursos en Internet:

- http://europa.eu.int/comm/external_relations/euomed/index.htm
- <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do>
- "Euro-Med Partnership: Egyptian Perspective", Gabinete egipcio, www.cabinet.gov.eg
- www.mof.gov.eg,
- www.cabinet.gov.eg
- www.moed.gov.eg
- www.imf.org

Zona Euromediterránea de Libre Comercio 2010: implicaciones, desafíos y propuestas en materia de empleo en los Países Árabes Mediterráneos

Kinda Mohamadieh
Arab NGO Network for Development (ANND)



Zona Euromediterránea de Libre Comercio 2010: implicaciones, desafíos y propuestas en materia de empleo en los Países Árabes Mediterráneos

Kinda Mohamadieh¹
Arab NGO Network for Development (ANND)

Introducción

La Unión Europea (UE) y los Países Asociados Mediterráneos (PAM) se reunieron en el año 2005 con ocasión de la Cumbre Euromediterránea del 10º Aniversario de la Declaración de Barcelona (1995). En dicha Cumbre, los PAM y la UE adoptaron un Programa de Trabajo Quinquenal,² en el que situaron el empleo y la creación de puestos de trabajo en un lugar central entre los objetivos que debían perseguirse en el ámbito del “desarrollo socioeconómico sostenible y las reformas”.

Uno de los objetivos del Programa de Trabajo *Quinquenal consistía en trabajar “para la creación de más oportunidades de empleo para el creciente número de jóvenes en toda la región, reduciendo las tasas de pobreza y el diferencial de prosperidad en la región, e incrementando las tasas de crecimiento del PIB”*. Dicho objetivo aparece asociado, en el Programa de Trabajo Quinquenal, con medidas destinadas a aplicar una hoja de ruta para la creación de una Zona Euromediterránea de Libre Comercio (ZEMLC) para 2010

que incluya la liberalización progresiva del comercio de productos agrícolas.³ Esto incluye asimismo la liberalización progresiva del comercio de servicios, teniendo en cuenta el Protocolo Marco no vinculante adoptado en Estambul en el año 2004.⁴

Dicho Programa de Trabajo ha sido considerado por los países asociados como un paso adelante en la operacionalización de los planteamientos de política adoptados en el marco de la Asociación Euromediterránea (AEM) creada mediante el Proceso de Barcelona en 1995. La AEM adoptó un enfoque integrado que comprendía tres grandes pilares: el diálogo político y de seguridad, las relaciones económicas y la cooperación en materia social, cultural y humana.⁵

La AEM vinculaba dichos objetivos con el establecimiento de una zona de libre comercio en toda la región (la denominada ZEMLC), además de la cooperación económica y financiera, como principales instrumentos.

¹ Mi agradecimiento a Bihter Moschini y Omar Seoud, de la ANND, por su ayuda en la recolección de datos y la elaboración de los gráficos.

² http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/summit1105/five_years_en.pdf.

³ El Programa Quinquenal abordaba la cuestión del desarrollo rural y la productividad y la calidad agrícolas, así como el desarrollo sostenible. Esto incluía los productos agrícolas transformados y los productos de la pesca, con la posibilidad de establecer un número limitado de excepciones y calendarios para la liberalización gradual y asimétrica en el sector agrícola, teniendo en cuenta las diferencias y las características específicas del sector agrícola de cada país y abordando asimismo los aspectos no arancelarios de la liberalización del comercio agrícola.

⁴ Tomado del texto del Programa de Trabajo Quinquenal. Ver el documento para más detalles sobre las restantes cuestiones a las que se alude en esta sección.

⁵ En el marco de sus objetivos económicos y financieros, la AEM se centra en el desarrollo socioeconómico sostenible, la mejora de las condiciones de vida, el aumento del empleo y la reducción del diferencial de desarrollo en la región euromediterránea.

En este contexto, ocho países árabes celebraron Acuerdos de Asociación (AA) con la UE, a saber, Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, la Autoridad Palestina, Túnez y Siria (para más detalles sobre los tipos de acuerdos y las fechas de entrada en vigor, véase la Tabla 1). El plan consistía en establecer una zona de libre comercio entre todos los miembros de la AEM (15 Estados miembros de la UE que suscribieron originalmente el acuerdo, más los 12 nuevos Estados miembros tras sus últimas ampliaciones en 2004 y 2007, y los 10 países asociados mediterráneos) para el año 2010. Hasta ahora, dichos acuerdos prevén la liberalización

de la circulación de productos industriales y un aumento en los fondos de cooperación para el desarrollo. La liberalización de la circulación de productos industriales derivada de los AA se ha concentrado en los socios del sur del Mediterráneo, ya que la UE ya había concedido a estos últimos el acceso preferencial a sus mercados industriales mediante la anterior generación de acuerdos firmados en los años 1970. Por otro lado, existen negociaciones en curso a escala bilateral para la liberalización del comercio de servicios. Los AA tan sólo preveían una liberalización parcial del sector agrícola, pero hasta ahora no contemplan la libre circulación de personas.

Tabla 1: Acuerdos de Asociación UE-PAM

País	Tipo de acuerdo	Supervisión de liquidez	Estímulo fiscal
Argelia	Acuerdo de Asociación	Firmado el 22.04.02	Septiembre de 2005
Egipto	Acuerdo de Asociación	Firmado el 25.06.25	Junio de 2004
Jordania	Acuerdo de Asociación	Firmado el 24.11.97	Mayo de 2002
Líbano	Acuerdo de Asociación	Firmado el 17.06.02	Acuerdo Provisional Marzo de 2003
Marruecos	Acuerdo de Asociación	Firmado el 26.02.96	Marzo de 2000
Autoridad Palestina	Acuerdo de Asociación provisional	Firmado el 24.02.97	Acuerdo Provisional Julio de 1997
Siria		Concluido en diciembre de 2008 ⁶	
Túnez	Acuerdo de Asociación	Firmado el 17.07.95	Marzo de 1998

Fuentes: http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/euromed/aa_en.htm (situación en junio de 2009; página web visitada el 13 de octubre de 2009).

Si bien la agenda comercial en el marco de la AEM ha progresado de manera activa y el proceso ha funcionado en términos de negociación y ratificación de acuerdos de asociación, las políticas de empleo no han recibido tanta atención a escala regional. De hecho, hasta el año

2008 los Ministros de Trabajo y de Empleo de los países euromediterráneos no se reunieron en Marruecos por vez primera desde el lanzamiento del Proceso de Barcelona. En sus conclusiones, los Ministros reiteraron el contenido del Programa de Trabajo Quinquenal.

⁶ El Acuerdo de Asociación UE-Siria fue concluido el 14 de diciembre de 2008, y se encuentra pendiente de ratificación. Fuente: http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/syria/index_en.htm.

Asimismo, en sus conclusiones los Ministros de Empleo hacían un tímido llamamiento en favor de la consideración del impacto social y sobre el empleo de una posible Zona Euromediterránea de Libre Comercio⁷ y abogaban por *“un enfoque integrado en el que las políticas económicas, fiscales, de empleo, sociales y medioambientales, así como las políticas de educación y formación estén coordinadas”*. Un objetivo básico del Marco de Acciones euromediterráneo adoptado por los Ministros era *“la creación de un enorme número de empleos”, que consideraron “necesario para reducir el desempleo”, además de reforzar la empleabilidad y “la inversión en capital humano” y la “promoción del trabajo decente”*.⁸

En la presente contribución se analizará la interrelación entre la agenda comercial y la agenda de empleo en la región euromediterránea. Empezaremos subrayando los desafíos en materia de empleo que deben afrontar los PAM árabes y la importancia de tomar en consideración el impacto de los acuerdos comerciales sobre el empleo y los mercados de trabajo. A continuación, este capítulo se centrará en el análisis de las implicaciones y desafíos que tiene la liberalización de los sectores agrícola y de servicios para el empleo en los PAM árabes. El capítulo concluirá con cinco propuestas que podrían ayudar a promover la consideración del empleo en el marco de las negociaciones de la ZEMLC, sus evaluaciones y revisiones.

1. Panorama general de los desafíos en materia de empleo en los Países Árabes Mediterráneos Asociados

En los Países Árabes Mediterráneos Asociados (PAMA), el reto del desempleo se muestra persistente. Desde el período de reformas de ajuste estructural, durante la década de 1990, puede observarse una tendencia al deterioro del empleo que se ha visto agravada más recientemente como consecuencia de la crisis económica global. El desempleo asciende en la región árabe a una media del 14% de la población activa, y tiende a estar particularmente concentrado entre los menores de 25 años, siendo por regla general mayor en el caso de las mujeres que de los hombres.⁹ Este problema crónico se ha visto exacerbado como consecuencia de la actual crisis económica; un reciente informe elaborado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) apunta escenarios para el desempleo en 2009 que van desde un escenario relativamente estático con la misma tasa ya elevada de 2008 (en torno al 9,4%) a un aumento de los seis millones de desempleados oficiales en Asia Occidental (excluido Egipto) a cerca de ocho millones en la región a finales de 2009.¹⁰

En toda la región árabe, el desempleo ha seguido aumentando, pese a su ya elevado nivel, incluso durante los

⁷ P.2 de la Declaración, www.eib.org/attachments/general/events/luxembourg_18112008_processus_barcelone_en.pdf.

⁸ Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo; Conclusiones de la Primera Conferencia Euromediterránea de Ministros de Trabajo y de Empleo, Marrakech, 9 y 10 de noviembre de 2008.

⁹ Véase la Evaluación de Impacto sobre la Sostenibilidad (p. 9), referida a la situación de los diez Países Asociados Mediterráneos (PAM), y no sólo a los PAMA.

¹⁰ ILO *Global Employment Trends Brief* (2007). En dicho informe se señalan las altísimas tasas de crecimiento de la población activa que caracterizan a la región árabe, con una media del 3,7% anual entre el año 2000 y el año 2005. Entre 2005 y 2007, el desempleo superó el 13%, mientras que el desempleo juvenil en los países de Oriente Medio y el Norte de África es el más elevado del mundo y fue estimado por la OIT en un 25,7% en el año 2003 (en un espectro que va desde el 46% en Argelia al 6,3% en los Emiratos Árabes Unidos). Merece la pena señalar que estos datos agregados oficiales probablemente subestiman en general la tasa de desempleo en toda la región, y también encubren unas tasas más elevadas en países más pobres como Egipto, donde una tasa del 20% supondría más de 10 millones de ciudadanos desempleados buscando trabajo. El empleo en los PAM ha aumentado a una tasa ligeramente por debajo del 1% anual entre 1994 y 2004, una tasa que, combinada con la dinámica demográfica, supone la creación de 1,5 millones de nuevos desempleados cada año (Iván Martín: “In Search of Development along the Southern Border: The Economic Models Underlying the Euro-Mediterranean Partnership and the European Neighbourhood Policy”).

años de crecimiento sostenido. Esto tiende a indicar que no se ha producido un proceso de redistribución de los beneficios económicos hacia las actividades económicas productivas generadoras de puestos de trabajo. Como consecuencia de ello, cabe deducir que el crecimiento económico y los instrumentos de política que lo han impulsado (incluida la liberalización comercial) no han conseguido superar las limitaciones que tiene la región para la creación de empleo, con lo que han contribuido a incrementar la inestabilidad económica y social. Además, los países de la región no han conseguido construir estructuras eficaces de cooperación intrarregional que podrían contribuir a hacer frente a la pobreza y al desempleo.¹¹ Son varios los factores que hacen de las crecientes tasas de desempleo una de las principales preocupaciones a la luz de la crisis económica global, a saber: 1) las elevadas tasas de natalidad y la estructura relativamente joven de las poblaciones de la región, lo que significa que un gran número de nuevos licenciados y de jóvenes acceden a la población activa con cada vez menos perspectivas de encontrar un empleo, y 2) la concentración de la actividad económica en sectores con escasa capacidad de creación de empleo, como el sector inmobiliario y el sector financiero.¹²

2. La significación del impacto de los acuerdos comerciales sobre el empleo y los mercados de trabajo

Tal como se ha señalado, ocho países árabes han celebrado AA con la Unión Europea. Como regla general, cabe señalar que los Gobiernos árabes, específicamente en los países no productores de petróleo, han otorgado una importancia cada vez mayor a la liberalización comercial en el marco de

sus opciones de política económica, junto con los flujos de ayuda, la inversión extranjera directa y las remesas de los emigrantes.¹³ Pero las consideraciones relativas al empleo no han sido integradas en la política comercial aplicada por los países árabes ni, en general, en la región euromediterránea. A menudo, las comunidades de decisores políticos del ámbito comercial y del ámbito del empleo se mantienen aisladas entre sí y no entablan ningún tipo de diálogo, y a escala euromediterránea no ha habido hasta ahora ninguna interacción de este tipo. Además, por un lado en la región euromediterránea la política comercial se ha beneficiado de un grado de desarrollo bastante considerable, gracias en buena parte a la firma y la aplicación de los acuerdos euromediterráneos, mientras que por otro lado las políticas laborales no han sido en la práctica objeto de debate ni de desarrollo a escala regional. El Marco de Acciones de los Ministros de Empleo (contemplado en la declaración de los Ministros de Empleo adoptada en la Conferencia de Ministros de Empleo y de Trabajo de noviembre de 2008) podría ser un paso en esa dirección. Además, mientras que en la UE las políticas laborales están bastante desarrolladas, tanto a escala de los Estados miembros como a escala comunitaria, los Países Árabes Mediterráneos Asociados no han debatido adecuadamente la adopción de políticas laborales comunes, pese al alto grado de movilidad de la mano de obra dentro de la región.

A escala mundial, las cuestiones comerciales y de empleo han recibido una atención cada vez mayor a medida que los sindicatos se involucran más en el seguimiento de las cuestiones comerciales y de los avances en el sistema comercial mundial. Desde las manifestaciones de Seattle contra la Organización Mundial de Comercio (OMC) de 1999, dicha involucración ha ido en aumento, extendiéndose al

¹¹ Según Hoekman y Sekkat (ERF): "Deeper integration of goods, services, capital, and labour markets", la región se caracteriza por un grado muy limitado de integración de los mercados de productos, pero la movilidad de los capitales y de la mano de obra es muy significativa, y puede tener más potencial que los flujos tradicionales de comercio de bienes (manufacturados) para igualar los precios de los factores.

¹² Kinda Mohamadieh y Oliver Pearce: "Facing Challenges of Poverty, Unemployment, and Inequalities in the Arab Region. Do Policy Choices of Arab Governments Still Hold after the Crisis?"; paper publicado por la Arab NGO Network for Development y Christian Aid (junio de 2009).

¹³ El Banco Mundial ha indicado en varios de sus informes que el crecimiento del PIB en los países árabes pobres en recursos y abundantes en mano de obra ha experimentado un repunte impulsado por los flujos de ingresos por turismo, las remesas de los emigrantes y el aumento de la IED.

impacto de los acuerdos de la OMC, así como también de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales. En 2007, la OMC y la OIT presentaron su primer informe conjunto bajo el título "Comercio y empleo: retos para la investigación sobre políticas".¹⁴ Este informe abarcaba diversos aspectos de un debate multidimensional, incluidos el impacto del comercio sobre los niveles de renta y las desigualdades salariales, el impacto del comercio sobre la creación y destrucción de puestos de trabajo, el comercio y la demanda de distintos tipos de trabajadores, el impacto sobre la demanda de trabajo y la capacidad de negociación de los trabajadores, así como sobre el papel de los sindicatos, la reforma comercial y el sector informal.

El debate sobre las políticas comercial y de empleo a escala mundial no ha dejado de tener sus dificultades; mientras que los países desarrollados acusan a los países en desarrollo de aprovecharse de unas normas laborales poco estrictas y abusar de los derechos de los trabajadores en sus procesos de producción para ganar una ventaja competitiva, estos últimos acusan a los países desarrollados de utilizar los derechos laborales como medida proteccionista para

denegarles el acceso a sus mercados. Además, también los vínculos entre el Derecho comercial internacional y el Derecho laboral internacional han sido objeto de debate. En líneas generales, los críticos de la liberalización comercial la acusan de incrementar el desempleo y la desigualdad salarial en los países desarrollados, intensificar la explotación de los trabajadores en los países en desarrollo y fomentar una "carrera a la baja" por lo que respecta a las condiciones de trabajo y las normas laborales.¹⁵ En este contexto, ha habido voces que clamaban por la inclusión de disposiciones relativas a los derechos laborales en todos los acuerdos de libre comercio como forma de proteger a los trabajadores y asegurar la aplicación de los convenios de la OIT. Se trata de una cuestión particularmente importante y que ha provocado no pocas críticas debido a la tendencia de los países desarrollados a utilizar las normas laborales con fines proteccionistas. Por otro lado, esta postura también ha sido criticada por todos aquellos que sostienen que el medio más adecuado para asegurar el respeto de los derechos laborales no deben ser los acuerdos comerciales, sino más bien los convenios e instituciones de Naciones Unidas, que deberían ser reforzados para garantizar su aplicación.

¹⁴ Disponible en www.ilo.org/publns o <http://onlinebookshop.wto.org>.

¹⁵ Eddy Lee (2005): "Trade Liberalization and Employment", DESA Working Paper n° 5, octubre de 2005.

Los derechos laborales en los acuerdos de libre comercio de Estados Unidos

Resulta interesante y paradójico, si se tiene en cuenta que la Unión Europea ha adoptado el modelo social del estado de bienestar como una de sus piedras angulares, que los acuerdos de libre comercio suscritos con Estados Unidos por algunos países de la región, en particular Jordania y Marruecos, regulan los derechos laborales y los derechos de los trabajadores de un modo mucho más detallado que los Acuerdos de Asociación euromediterráneos. Desde 1993, Estados Unidos ha incluido disposiciones laborales en todos los acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio que ha negociado. La mayor parte de las disposiciones laborales contenidas en los acuerdos comerciales abarcan, como mínimo, los siguientes derechos laborales básicos: derecho de asociación, derecho de sindicación y de negociación colectiva, limitaciones al trabajo infantil y prohibición de los trabajos forzados.¹ También excluyen las exenciones del Derecho laboral nacional otorgadas por los países socios con el fin de atraer inversiones extranjeras directas.

Fuera de la esfera comercial, el Acuerdo de Libre Comercio con Jordania contiene, por primera vez en este tipo de acuerdos, disposiciones que reafirman la relación entre el libre comercio y la protección de los derechos de los trabajadores. El Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Jordania, si bien reafirma el compromiso de ambos países con las normas fundamentales del trabajo de la OIT, no impone ninguna otra ni impide la modificación o reforma de las legislaciones nacionales que cada país considere adecuadas. Sin embargo, sí permite a cualquiera de las partes abrir un procedimiento de consultas y, en caso de considerarlo necesario, un procedimiento imparcial de resolución de diferencias si una de las partes del ALC considera que la otra está intentando evitar la aplicación de la legislación nacional vigente con el fin de obtener una ventaja comercial o de inversión.

Sin embargo, los expertos albergan serias dudas sobre la eficacia de este tipo de acuerdos comerciales como instrumento para proteger los derechos laborales, principalmente debido a las características de los mecanismos de aplicación previstos en el marco de dichos acuerdos. Dichos mecanismos se basan en una supervisión supranacional y penalizan a las partes que no respeten sus compromisos. Los acuerdos más rigurosos a este respecto, como el Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Jordania, tratan las disposiciones laborales como obligaciones laborales plenamente aplicables con el mismo *status* que las obligaciones comerciales o de otro tipo del correspondiente acuerdo comercial. En consecuencia, otorgan a cualquiera de los países partes del acuerdo el derecho a denunciar un supuesto incumplimiento por la otra parte de su obligación de proteger los derechos laborales de sus ciudadanos. Dichos procedimientos se resuelven elevando la cuestión a un organismo internacional neutral de resolución de diferencias, que determina si el supuesto incumplimiento se produjo efectivamente o no. Si dicho organismo considera que hubo un incumplimiento, la parte acusadora puede suspender determinados beneficios comerciales otorgados a la parte infractora o adoptar otras medidas apropiadas hasta que la parte infractora dé cumplimiento a sus compromisos laborales, normalmente mejorando la aplicación efectiva de su legislación laboral. Pero, en cualquier caso, siempre debe ser uno de los gobiernos de las partes quien exija la aplicación de dichas disposiciones; ni los trabajadores ni los sindicatos tienen derecho a presentar una reclamación.²

En cualquier caso, el hecho es que los Acuerdos de Libre Comercio suscritos por Estados Unidos incluyen disposiciones destinadas a proteger los derechos laborales en sus países asociados.

Iván Martín

¹ Véase POLASKI, Sandra (2004), "Protecting Labour Rights Through Trade Agreements: An Analytical Guide", *Journal of International Law and Policy*, Vol. 10:13, pp. 13-25.

² Véase CHARNOVITZ, Steve (2005), "The Labor Dimension of the Emerging Free Trade Area of the Americas", en Alston, Philip (ed.), *Labour Rights as Human Rights*, p. 143-176.

En principio, son varios los factores que subrayan la importancia de considerar las políticas laborales y de empleo a la hora de formular políticas y acuerdos comerciales, entre ellos los siguientes:

- Los acuerdos comerciales desempeñan un papel sumamente importante en la reestructuración de las actividades de producción a escala nacional y regional; por tanto, afectan directamente al mercado de trabajo y al tipo de empleos disponibles.
- Los acuerdos comerciales afectan al margen y a los instrumentos de política de que disponen los gobiernos para desarrollar políticas destinadas a impulsar los sectores productivos y a la generación de empleo. También afectan al nivel de inversiones en dichos sectores y al ámbito de los contratos públicos. Estos últimos están directamente relacionados con las políticas de empleo que un gobierno puede aplicar.
- En la medida en que la mayor parte de los PAMA carecen actualmente de políticas integradas en el sector industrial, agrícola y de servicios, aceptar una mayor liberalización de dichos sectores implicaría renunciar a todo margen de política y abrir dichos sectores a factores de riesgo no calculados. Los acuerdos comerciales pueden acabar petrificando las capacidades productivas de los países al nivel de desarrollo que tenían en el momento en que los acuerdos entraron en vigor. Además, pueden tener un efecto restrictivo sobre la capacidad de generación de empleo de las economías nacionales.
- En tales condiciones, la realización progresiva del derecho al trabajo consagrado en el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales correría peligro. En

la práctica, los gobiernos carecen de mecanismos para garantizar la protección del derecho al trabajo ante la liberalización comercial, particularmente cuando los efectos de dicha liberalización no han sido previstos o no son predecibles mediante evaluaciones *ex ante*.

- La información sigue siendo limitada; las evaluaciones *ex post*, que podrían ayudar a los gobiernos a determinar si se ha producido una creación de empleo y hasta qué punto las tasas de desempleo efectivas se han visto reducidas o incrementadas como consecuencia de los acuerdos comerciales, no son una práctica habitual.¹⁶
- Los procesos de liberalización comercial raramente van acompañados de las reformas de la política laboral y de empleo necesarias para asegurar el máximo aprovechamiento de los beneficios del comercio, incluido el aprovechamiento del valor añadido del posible aumento del flujo de inversiones extranjeras directas.

Una evaluación del impacto sobre la sostenibilidad de la ZEMLC con énfasis en el impacto sobre el empleo

La única Evaluación de Impacto sobre la Sostenibilidad (EIS) de la ZEMLC llevada a cabo hasta ahora fue encargada por la Unión Europea y publicada en el año 2007.¹⁷ La EIS señala que, a no ser que los PAMA adopten y apliquen medidas de acompañamiento, la ZEMLC producirá efectos negativos sobre el empleo, la pobreza y el desarrollo.¹⁸

Entre los impactos sociales potenciales, el estudio identifica un aumento significativo del desempleo, especialmente tras la liberalización del comercio de productos industriales y

¹⁶ Véase el informe del Comité sobre Derechos Económicos y Sociales de Naciones Unidas; lista de cuestiones de El Salvador 2005.

¹⁷ Véase <http://www.sia-trade.org/>.

¹⁸ IDPM 2007: "Sustainability Impact Assessment of the Euro-Mediterranean Free Trade Area", informe final del proyecto EIS-ZEMLC. Las conclusiones generales de la modelización llevada a cabo en el marco del EIS apunta a un impacto global positivo pero limitado sobre el bienestar; por ejemplo, los cambios anticipados en el bienestar en los PAMA se sitúan en un espectro situado entre -1% y +2% del PIB para los productos industriales y entre el 0% y el 0,5% para la agricultura. Los resultados esperados son similares en el caso del sector servicios. Ahora bien, al mismo tiempo se anticipa que la ZEMLC tendrá un impacto adverso significativo sobre los ingresos arancelarios. Este impacto será máximo en Líbano y los Territorios Palestinos (que parten de una posición fiscal muy frágil), y mucho menos importante en Siria y Egipto. Para los productos industriales, las estimaciones cuantitativas indican una disminución de los ingresos gubernamentales totales de aproximadamente el 5% del PIB en Líbano, el 2,4% del PIB en Túnez y el 2% en Marruecos. En el caso del sector agrícola, los efectos anticipados serán significativos en todos los PAMA excepto Israel, Túnez y Turquía, pero sólo entre un tercio y la mitad de los esperados como consecuencia de la liberalización de los productos industriales.

agrícolas, y una caída de los niveles salariales asociada con el aumento del desempleo, así como una pérdida significativa de ingresos del Estado con los consiguientes efectos sociales causados por la reducción del gasto público en sanidad, educación y programas sociales. También indica que las familias pobres serán más vulnerables a las fluctuaciones de los precios en los mercados mundiales de productos alimenticios básicos, además de señalar la probabilidad de que se produzcan efectos adversos sobre la situación, el nivel de vida y la salud de las mujeres rurales.

El EIS concluye que el desempleo probablemente se mantendrá a niveles elevados en los PAM durante todo el período de ajuste, puesto que los niveles de partida del desempleo son ya muy elevados. A esto se añadirán presiones adicionales a medida que se produzcan reajustes del empleo entre sectores como consecuencia de los cambios estructurales provocados por la apertura de los mercados. De hecho, esto es lo que se ha observado ya en distintos PAM durante todos los períodos de ajuste.

En el caso de la agricultura, se anticipan efectos locales significativos tanto a largo como a corto plazo en la mayoría de los PAM. El EIS señala que cabe esperar la creación de nuevos puestos de trabajo en los PAM en la producción de frutas, hortalizas, aceite de oliva, pescado y algunos otros productos que se beneficiarán de incentivos para incrementar su productividad. Ahora bien, el propio EIS considera que estos efectos positivos se verán parcialmente contrarrestados por una pérdida de puestos de trabajo en subsectores como la producción de cereales, ganado y productos lácteos.

3. La ZEMLC y el empleo en los sectores productivos; reflexiones sobre las implicaciones y los desafíos en el sector agrícola y el sector servicios

Los AA con la Unión Europea contemplan la liberalización de los productos industriales y una liberalización parcial del comercio de productos agrícolas.¹⁹ Los Acuerdos incluyen referencias y disposiciones de cooperación en materia de comercio de servicios²⁰ y la cooperación económica en un amplio rango de sectores de servicios como los servicios financieros, la energía, las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, los transportes y el turismo. Los Acuerdos con Argelia y Jordania van más allá, e incluyen referencias a las cláusulas de trato nacional.²¹ Sólo algunos de los acuerdos, como los suscritos con Jordania, Marruecos y Túnez, contienen disposiciones destinadas a revisar el alcance y al ritmo de la liberalización.²²

Durante los diez a quince últimos años, coincidiendo con el período de aplicación del Proceso de Barcelona, el sector industrial de los países árabes, dejando a un lado la producción de hidrocarburos y el sector exportador, ha experimentado una pauta de crecimiento muy irregular y más bien negativa (véase el Gráfico 1 sobre la producción industrial en los países árabes). El aumento de la contribución del sector industrial al PIB de la región árabe²³ debe atribuirse principalmente al aumento del valor de las industrias (minerales) extractivas y a los ingresos del petróleo, que no es ni mucho menos un sector generador de mucho empleo (véase la Tabla 2 sobre la contribución del sector industrial al PIB entre 1998 y

¹⁹ Contemplada principalmente en el capítulo III de los Acuerdos, Título II.

²⁰ Los Acuerdos incluyen artículos del siguiente tenor: "Las Partes acuerdan ampliar el ámbito del Acuerdo para incluir el derecho al establecimiento de las empresas de una Parte en el territorio de la otra y la liberalización de la prestación de servicios por las empresas de una Parte a los consumidores de servicios de la otra".

²¹ El Acuerdo UE-Jordania otorga el derecho al establecimiento comercial y el trato nacional para el transporte marítimo internacional (Art. 31.2) y permite al personal principal de cada una de las partes trabajar en filiales establecidas en el territorio de la otra Parte (Art. 34); en el Acuerdo UE-Argelia se otorga un trato nacional con restricciones en materia de presencia comercial (Art. 32.2) y transporte marítimo internacional (Art. 34.2).

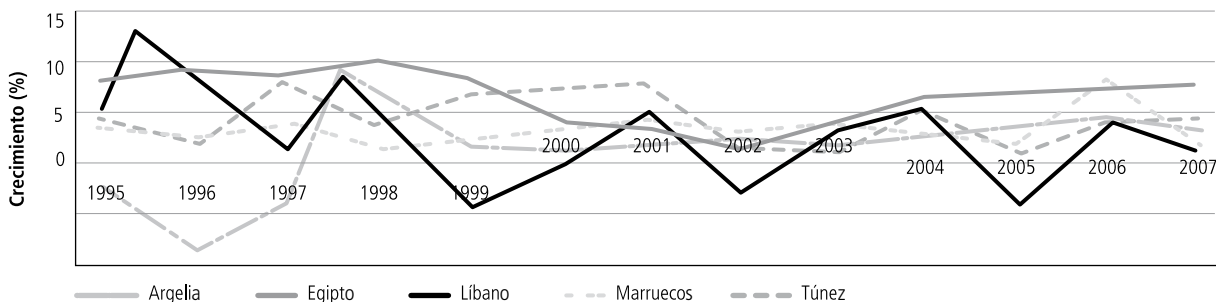
²² Información basada en una presentación realizada por Murray Gibbs en la conferencia regional sobre ZLE en la región árabe organizada por la Arab NGO Network for Development (ANND), Third World Network (TWN) y el PNUD (El Cairo, 2006), así como en los textos de los Acuerdos.

²³ Contribución estimada entre un 25 y un 35% del PIB total de la región, según las estadísticas de finales de los años 1990.

2006). Simultáneamente, los países árabes perdieron sus márgenes de preferencia en el sector textil y de la confección como consecuencia de la expiración del Acuerdo Multifibras en el año 2005. El sector textil y de la confección ha sido tradicionalmente el sector con mayor volumen de empleo, especialmente de mujeres, en varios países árabes.²⁴ Las cuotas de mercado perdidas en este sector y la consiguiente pérdida de actividad económica y de empleos no han sido sustituidas por actividades industriales alternativas. Según el Banco Mundial,²⁵ durante el año 2005 el crecimiento de la producción industrial en los países árabes pobres en recursos naturales y abundantes en mano de obra durante ascendió al 2,2%, acelerándose hasta el 3,4% en el año 2006, mientras que en los países ricos en recursos naturales y abundantes en mano de obra creció en un 4,8% en el año 2005 y cayó en un 2,3% en el 2006.²⁶ Las fluctuaciones del crecimiento en el sector industrial se han vinculado a las fluctuaciones de los precios del petróleo, así como a la emergencia de China como gran centro de producción industrial mundial.

Los países árabes han tenido que afrontar el reto de diversificar su base productiva no agrícola mientras e intentar desarrollar la producción en sectores de alto valor añadido, generadores de empleo y medioambientalmente sostenibles. Esto ha resultado especialmente evidente cuando los sectores tradicionales que concentraban la producción industrial de los países árabes, como el sector textil, han debido hacer frente a una creciente competencia de China y otros países asiáticos, tal como se ha señalado antes.²⁷ Además, los países árabes han renunciado cada vez en mayor medida a la utilización de instrumentos de política que podrían haberles permitido desarrollar industrias eficientes y competitivas generadoras de empleo y capaces de competir a escala regional e internacional. Actualmente, ninguno de los PAM árabes cuenta con políticas industriales claramente definidas que incluyan planes para conseguir una determinada contribución a la generación de empleo en un futuro inmediato. Consiguientemente, han emprendido la liberalización en este sector sin contar con una visión clara sobre sus beneficios potenciales y las pérdidas que deberían evitarse.

Gráfico 1: Tendencias de crecimiento de la producción



Fuentes: Datos de UN STAT <http://unstats.un.org/unsd/default.htm>. Gráfico elaborado por Omar Seoud (ANND); véase el anexo con los datos detallados.

²⁴ El sector textil y de la confección es un importante sector industrial por su nivel de empleo y de exportaciones en muchos países árabes. Supone cerca del 50% del empleo industrial en Túnez, el 40% en Marruecos y el 25% en Egipto. En gran medida, al menos en los países del Magreb, dicho empleo es femenino, proporcionando ingresos e independencia económica a las mujeres. Jordania se ha convertido en un importante exportador en el sector, y países del Golfo como Bahrain, Omán y Emiratos Árabes Unidos han desarrollado una industria de exportación de productos de la confección (Gibbs y Mehalaine 2006 y Khoury).

²⁵ Banco Mundial (2007): *Economic Development and Prospects: Job Creation in an Era of High Growth*, p.2.

²⁶ La región OMNA incluye economías pobres en recursos naturales y abundantes en mano de obra, como Djibouti, Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Túnez y Cisjordania y Gaza, economías ricas en recursos naturales y abundantes en mano de obra como Argelia, Irán, Irak, Siria y Yemen, y economías ricas en recursos naturales e importadoras de mano de obra como Bahrain, Kuwait, Libia, Omán, Qatar, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos (EAU).

²⁷ Los exportadores árabes han tenido dificultades para competir tras la expiración del Acuerdo sobre Productos Textiles y Vestido (ATV), ya que los márgenes de preferencia concedidos en el marco de los Acuerdos de Libre Comercio no parecen suficientes para mantener su ventaja competitiva con respecto a los productores asiáticos, especialmente cuando resultan además penalizados por las normas de origen (como la "yarn-forward"). Los programas para reforzar la competitividad podrían incluir normas de acumulación de origen más flexibles que permitan una mayor diversificación del aprovisionamiento de tejidos, la utilización de etiquetas de origen euromediterráneas o de etiquetas ecológicas o sociales, una mejora de la formación en materia de diseño y comercialización, transferencia de tecnología e inversiones en procesos de integración vertical como el acabado de tejidos (Gibbs y Mehalaine 2006).

Tabla 2: Contribución al PIB por sectores

Contribución al PIB	1998			2006		
	Agricultura	Industria	Servicios	Agricultura	Industria	Servicios
Argelia	12,5	46,1	41,3	8,5	61,5	30,1
Egipto	17,1	30,9	52,0	14,1	38,4	47,5
Jordania	3,1	26,4	70,5	3,1	29,5	67,4
Líbano	6,9	28,9	64,3	6,7	23,7	69,6
Marruecos	20,2	27,7	52,1	15,7	27,8	56,5
Siria	30,6	27,6	41,8	18,3	32,2	49,5
Túnez	12,7	28,4	58,9	11,3	28,4	60,3

Fuentes: <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/data.htm>. Argelia es un país productor y exportador de hidrocarburos, lo que explica la contribución considerablemente superior del sector industrial a su PIB.

Agricultura

Las siguientes secciones de este capítulo se centrarán en el análisis de las propuestas de liberalización de los sectores agrícola y de servicios y de sus implicaciones para el empleo. Obviaremos el análisis del sector industrial, ya que las negociaciones con la UE en relación con los productos industriales ya han sido concluidas mediante los actuales Acuerdos de Asociación, mientras que las negociaciones sobre la liberalización del sector agrícola y de servicios se encuentran actualmente en curso entre la UE y varios de los PAM árabes. Por consiguiente, las recomendaciones relativas a estos dos sectores aún pueden ser tenidas en cuenta en el marco de dichas negociaciones.

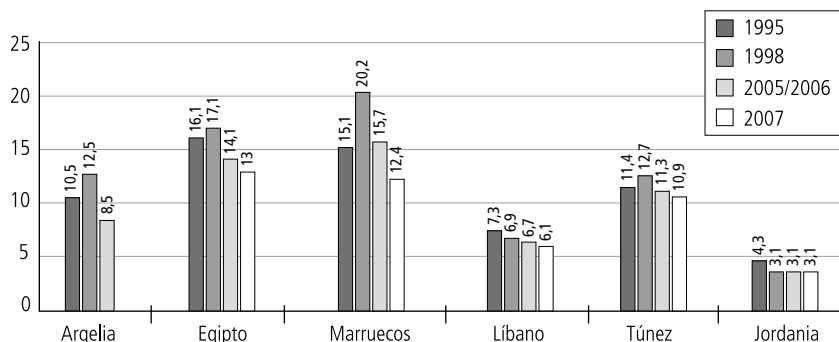
La agricultura ha tenido una contribución fundamental al empleo en toda la región árabe, además de su importancia central para los ingresos, la nutrición y la seguridad alimentaria.²⁸ En los PAM árabes, la agricultura absorbe aproximadamente el 20% del empleo²⁹ en algunos países y constituye una parte importante de los ingresos familiares de cerca del 40% de la población. La agricultura sigue estando concentrada en pequeñas explotaciones tradicionales a menudo abrumadas por el peso de la deuda, mal equipadas, mal organizadas y por tanto sumamente vulnerables a la liberalización.³⁰ Entre 1995 y 2007, la contribución de la agricultura al PIB y al empleo ha seguido una tendencia decreciente o estable (véanse los Gráficos 2 y 3; en el anexo se ofrecen más datos sobre las tendencias de crecimiento del sector agrícola).

²⁸ En muchos países árabes, como Marruecos, Túnez, Siria y Egipto, una parte importante del trabajo en el sector tradicional de la producción de alimentos es realizada por trabajadoras no remuneradas. Sin embargo, algunos sectores de exportación, como las frutas y las flores, emplean en ocasiones una mano de obra fundamentalmente femenina, pero en unas condiciones que suelen ser menos saludables y asegurar un nivel de vida aún inferior que la agricultura tradicional (EIS-ZEMLC: <http://www.sia-trade.org/emfta/en/reports/Phase2FinalreportMar06.pdf>).

²⁹ La agricultura genera más del 20% de empleo en Siria, Túnez, Marruecos, Argelia y Egipto (C. dell'Aquila y M. Kuiper (2003): "Which Road to Liberalization: A First Assessment for the Euro-Med Association Agreement", Working paper No. 2, ENAPRI, Center for European Policy Studies, octubre de 2003).

³⁰ Véase Samir Radwan y Jean Louis Reiffers (2003): "The Impact of Agricultural Liberalization in the Context of the Euro-Mediterranean Partnership", informe de FEMISE, www.femise.org/PDF/femise-agri-gb.pdf.

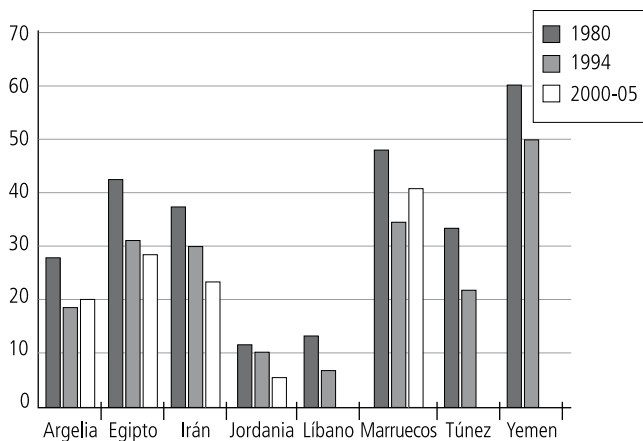
Gráfico 2: La agricultura como % del PIB



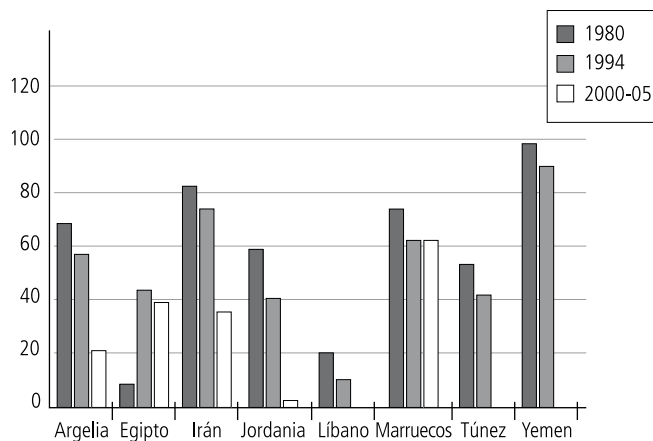
Fuentes: Datos de <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/data.htm>. (consultado en julio-octubre de 2009).
Tabla elaborada por Bihter Moschini (ANND)

Gráfico 3: Cambio en las tendencias de empleo en la agricultura en los países del Sur del Mediterráneo

Empleo en la agricultura (masculino)



Empleo en la agricultura (femenino)



Fuentes: Datos de World Development Indicators 1998 y 2007. Tablas elaboradas por Bihter Moschini (ANND)

Los niveles de protección de los productos agrícolas siguen siendo muy elevados en muchos de los PAM árabes, especialmente en el caso de los productos ganaderos, los cereales y las frutas y hortalizas en el Norte de África. Además, las exportaciones de los países árabes en este sector dependen en buena parte de los acuerdos preferenciales suscritos con países desarrollados, y más concretamente con la UE. En este contexto, la eliminación de dichas preferencias y la profundización del proceso de liberalización del sector agrícola, incluida la eliminación de subsidios nacionales a la producción y a las exportaciones, daría lugar a un empeoramiento del sector agrícola y de la relación real de intercambio en el mismo.³¹ La liberalización comercial en el sector agrícola afectará especialmente a los agricultores de subsistencia y a los pequeños productores dedicados a cultivos subsidiados de secano de baja productividad, así como a los productores ganaderos más pobres. En consecuencia, la seguridad de sus ingresos quedará expuesta a graves riesgos como consecuencia de las perturbaciones causadas por las importaciones.

Una liberalización agrícola insuficientemente analizada podría asimismo acelerar la migración del campo a la ciudad y, consiguientemente, intensificar el desplazamiento de mano de obra y la demanda de trabajo en las áreas urbanas. Ello sometería a presiones adicionales a las autoridades en unos países que ya sufren unas elevadas tasas de desempleo,³² además de provocar un aumento de la presión medioambiental en las ciudades. Este escenario ha sido confirmado por el EIS, que anticipa una reducción del empleo rural en los PAM, con un impacto neto negativo sobre el empleo a corto plazo. Este impacto tiene su origen en la reasignación de la producción entre sectores. Tales tendencias podrían alimentar las rutas tradicionales de emigración en busca de oportunidades en el sector agrícola desde el Norte de África a Francia o al sur de España. En el Mashreq, la emigración tiende a dirigirse hacia

los países del Golfo, como mano de obra en el sector de los hidrocarburos y como mano de obra no cualificada. Los propios países asociados también recibirán un volumen considerable de inmigración procedente de terceros países, buena parte de ella de trabajadores no cualificados.

Por lo que respecta a la evolución de los precios y los salarios, las previsiones anticipan una caída de los precios de los alimentos básicos, lo que tendrá un efecto beneficioso sobre la pobreza. Aun cuando algunos estudios, entre ellos el EIS, prevén que a largo plazo los salarios en el sector agrícola comercial de los PAM aumentarán como consecuencia de los incentivos para una mayor productividad, este proceso irá acompañado de una caída del empleo agrícola y un aumento de la emigración del campo a la ciudad. Esto se traducirá en un aumento de la tasa general de empleo, ya que no existen perspectivas de que el aumento del empleo urbano pueda absorber la pérdida de empleo en el sector agrícola.

Por otro lado, cualquier preferencia que los países árabes pretendan obtener mediante acuerdos bilaterales para estimular el sector agrícola y el empleo en general, como una mayor liberalización bilateral por parte de la UE, resulta poco realista. Ello se debe a que cualquier oferta en este ámbito debería sortear la oposición política de grupos de presión como la industria agroalimentaria, los sindicatos y los productores agrícolas nacionales de la UE. Además, a los países desarrollados les resulta difícil dismantlar los subsidios agrícolas a la producción y a la exportación de los productos que exportan sus socios menos desarrollados, ya que los subsidios deberían eliminarse para todos los productos, lo que también beneficiaría a los socios no integrados en los Acuerdos de Libre Comercio. Por tanto, dichas iniciativas sólo pueden ser negociadas en el marco de la OMC.³³

³¹ En este contexto, la eliminación de las distorsiones creadas a escala mundial por las políticas agrícolas y los subsidios nacionales a la producción y a la exportación podría originar un empeoramiento neto de la relación real de intercambio como consecuencia del aumento previsible de los precios de las importaciones agrícolas (Gibbs y Mehalaïne 2006).

³² Gibbs y Mehalaïne 2006.

³³ Smith, Sanya (2005), Third World Network.

Servicios

Las economías de los países árabes tienden a depender cada vez en mayor medida del sector servicios.³⁴ Los servicios son el sector que más rápidamente está creciendo en los países en desarrollo en general y en los países árabes en particular. El comercio total de servicios de los países árabes, sumando importaciones y exportaciones, supone más del 20% de su PIB

total.³⁵ En este contexto, el sector servicios se ha convertido en la principal fuente de empleo en la mayor parte de los países árabes³⁶ (véase la Tabla 3 por lo que respecta al caso de Argelia y el Gráfico 4 por lo que respecta a las tendencias del empleo en el sector servicios).

Tabla 3: Población activa por sectores en Argelia (1985-2003)

	1985 (%)	2003 (%)
Agricultura	25,1	21,1
Industria	18,2	12
Construcción	23,8	11,9
Servicios	32,8	54,8
Total	100	100

Fuentes: "The Rise of Employment in Algeria: What Are the Trends?" (Global Policy Network, www.gpn.org)

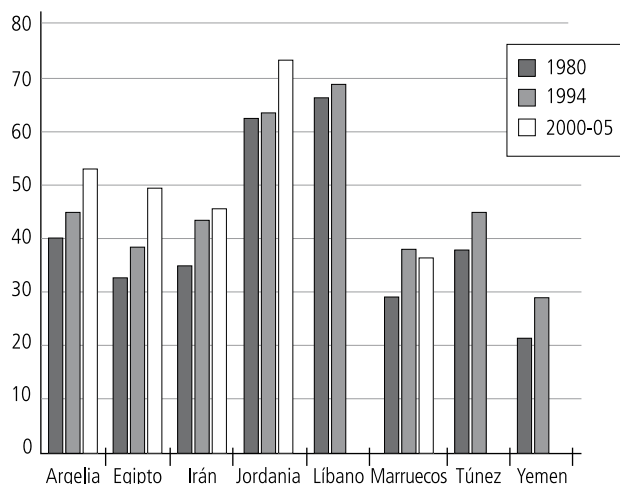
³⁴ El sector servicios incluye los servicios de sanidad y educación, los transportes, el turismo, los servicios financieros, la construcción, la consultoría y los servicios de arquitectura y de gestión. También la energía y los servicios de exploración (petróleo y otros recursos naturales), que constituyen el principal producto de exportación estratégico en muchos países árabes, son un importante componente del comercio de servicios. Por ejemplo, en Túnez, los servicios suponen el 57% de la economía nacional y el 60% en términos de empleo (Ben Romdhane 2008).

³⁵ Así se desprende de una presentación de Khaled Wali, responsable de las negociaciones en materia de servicios en el marco del GAFTA en la Liga de Estados Árabes. Presentación realizada en el seminario regional sobre acuerdos de libre comercio en la región árabe organizado por la Arab NGO Network for Development y Third World Network (diciembre de 2006).

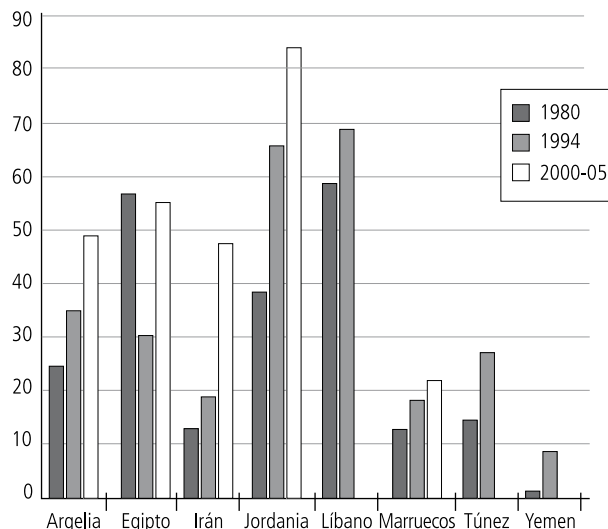
³⁶ En los países árabes, el turismo, los viajes, los transportes y los servicios comerciales tienen un potencial considerable. El turismo desempeña un papel sumamente importante en las economías de muchos países árabes, como Egipto, Jordania, Líbano, Siria, Túnez y Marruecos.

Gráfico 4: Tendencias del empleo en el sector servicios en los países del Sur del Mediterráneo

Empleo en el sector servicios (masculino)



Empleo en el sector servicios (femenino)



Fuentes: Datos de World Development Indicators 1998 y 2007. Tablas elaboradas por Bihter Moschini (ANND)

Actualmente, la UE está negociando la liberalización bilateral del sector servicios con los PAM en el marco de la creación de la ZEMLC para 2010. Estas negociaciones se basan en el Protocolo Marco sobre Servicios adoptado por los Ministros Euromediterráneos de Comercio en Estambul en el año

2004.³⁷ Las negociaciones se están desarrollando a escala bilateral, y ya se han iniciado con varios de los PAM, entre ellos Jordania, Egipto y Túnez. Las negociaciones abarcan los cuatro modos de prestación de servicios³⁸ y se basan en un enfoque de listas positivas.

³⁷ Protocolo Marco de Estambul para la Liberalización del Comercio de Servicios entre Países Asociados Euromediterráneos, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/july/tradedoc_1182225.pdf.

³⁸ Con arreglo al Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), el comercio de servicios se clasifica en cuatro tipos o "modos" diferentes de prestación de servicios. El Modo 1 se refiere a la prestación de servicios transfronterizos, como por ejemplo los servicios postales transnacionales. El Modo 2 se refiere al consumo transfronterizo de servicios en el extranjero, por ejemplo a través del turismo. El Modo 3, que consiste en una presencia comercial, implica normalmente inversión extranjera directa en sectores como la banca, las telecomunicaciones y los servicios públicos. Los servicios básicos, como filiales de instituciones educativas extranjeras u hospitales y proveedores privados de agua están incluidos en la mayoría de los casos en el Modo 3. Y el Modo 4 implica el traslado temporal de personas para la prestación de servicios, incluida la migración laboral. La prestación de servicios con arreglo al Modo 4 reviste especial interés para los países en desarrollo.

En general, los acuerdos en materia de servicios que pretende suscribir la UE contienen normalmente siete capítulos³⁹ sobre (1) disposiciones generales, (2) presencia comercial, (3) prestación transfronteriza de servicios, (4) presencia temporal de personas físicas con fines comerciales, (5) el marco regulatorio, con una serie de disposiciones generales y secciones relativas a los servicios financieros, servicios informáticos, los servicios de entrega de paquetes, telecomunicaciones, turismo y los servicios de transporte marítimo internacional, (6) comercio electrónico y (7) cooperación.

Al igual que en el caso de otros países en desarrollo, el principal interés de los países árabes por lo que respecta a la exportación de servicios se centra en el ámbito que implica la circulación de personas (Modo 2), en el ámbito del turismo, por ejemplo, y en la circulación transfronteriza de trabajadores (Modo 4). Dichas oportunidades tienen un impacto significativo sobre la generación de nuevas oportunidades de empleo, especialmente para nuevos trabajadores, incluidas las mujeres.⁴⁰

El EIS puso de manifiesto que la liberalización del comercio de servicios entre la UE y los PAM probablemente tendrá efectos negativos de ajuste a corto plazo sobre estos últimos. Sin embargo, los países árabes deben afrontar varias amenazas y desafíos más en relación con la liberalización del comercio de servicios con la UE, teniendo en cuenta el grado de desarrollo de este sector en los mismos. A su vez, ello podría afectar negativamente a las oportunidades de empleo potenciales de este sector.

Entre dichos factores se encuentra el hecho de que, en el marco de las negociaciones en curso, no se haga ninguna diferenciación entre servicios públicos y servicios comerciales, que es un enfoque que aboga por la sustitución del derecho a los servicios públicos por el establecimiento de redes de seguridad, y pone en peligro el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Además, la liberalización del comercio de servicios con la UE antes de que los países árabes hayan llevado a cabo un análisis exhaustivo del potencial de su

sector servicios o definido estrategias de desarrollo de los mismos, corre el riesgo de limitar el margen disponible en el futuro para desarrollar efectivamente dicho sector a escala nacional y regional. Debe señalarse que los países árabes también están inmersos en un proceso de negociaciones entre ellos para llegar a un acuerdo de liberalización de servicios a escala regional. Así, la liberalización que propugna la UE puede limitar considerablemente los instrumentos de política disponibles para los gobiernos árabes con el fin de desarrollar unos sectores de servicios fuertes y competitivos, además de limitar la naturaleza, la función y los objetivos de los servicios y el derecho de los gobiernos a regularlos desde una perspectiva de desarrollo. Impulsa la liberalización en sectores que aún no están bien regulados, como los servicios financieros, de un modo que debilita la capacidad de los gobiernos para proteger dichos sectores de los choques externos. Además, es importante tener en cuenta que, simultáneamente a la negociación y la liberalización del comercio de servicios con los PAM, la UE también está en negociaciones para el establecimiento de zonas de libre comercio con otras regiones, entre ellas los países de África, el Caribe y el Pacífico. Esto significa que cualquier preferencia que pudieran obtener los países árabes gracias a la ZELMC no tardaría en erosionarse.

Junto a estas consideraciones, una de las principales amenazas que limita el posible impacto positivo de la liberalización del comercio de servicios entre la UE y los países árabes, con implicaciones directas sobre su eventual contribución a la creación de empleo, es el modo en que dichas negociaciones están abordando la cuestión de la liberalización de los servicios del Modo 4. Los precedentes de negociaciones de la UE con otras regiones, como por ejemplo con los países africanos en el marco de los Acuerdos de Asociación Económica (AAE), han tendido a restringir el margen para la presencia temporal de trabajadores de servicios (Modo 4 del AGCS⁴¹) con arreglo a un enfoque AGCS-menos que tan sólo incluye a los altos directivos, los profesionales, los expertos técnicos y una categoría reducida de proveedores de servicios contractuales. De este modo, limitan la entrada en la zona

³⁹ Basado en el Acuerdo de Asociación Económica entre los Estados del Cariforum y la CE y sus Estados miembros.

⁴⁰ Gibbs y Mehalaïne 2006.

⁴¹ Circulación temporal de personas prestadoras de un servicio.

de inmigración (no liberalizada) de trabajadores de servicios extranjeros poco cualificados para ocupar puestos de trabajo poco cualificados.⁴²

De hecho, la inmigración sigue ocupando un lugar central en las negociaciones sobre la liberalización de la circulación de la mano de obra. Pero la liberalización del Modo 4 se diferencia de la inmigración en la medida en que es temporal y no permanente. Dicha migración temporal podría justamente sustituir a la migración permanente irregular, y podría considerarse como un primer paso para hacer frente al problema de la migración en la región euromediterránea. Además, contribuiría a organizar la circulación de trabajadores mediante un marco jurídicamente vinculante, como es el acuerdo de libre comercio.

La circulación transfronteriza de personas para prestar servicios (Modo 4) es una importante fuente potencial de ingresos para los países en desarrollo y las comunidades más pobres. Por regla general, los estudios que han analizado el impacto de la liberalización del Modo 4 han concluido que tendría unos efectos beneficiosos tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo, y que dichos efectos positivos se concentrarían en mayor medida en la circulación de mano de obra no cualificada que en la de mano de obra cualificada.⁴³

En este contexto, las remesas de los emigrantes pueden

utilizarse como indicadores aproximados del grado de integración de un país en la economía mundial a través de la movilidad de la mano de obra, y estimar así cuál sería el orden de magnitud de los beneficios potenciales que podrían derivarse de la liberalización del Modo 4. De hecho, las remesas de los emigrantes se encuentran a un nivel muy elevado y creciente en la mayoría de los países árabes.⁴⁴ En 2007, las entradas de remesas supusieron en torno al 9% del PIB en Marruecos, el 5% en Túnez y el 2,2% en Argelia⁴⁵ y al menos el 10% del PIB en Palestina, Jordania y Líbano.⁴⁶ Según el Banco Mundial, las remesas de los trabajadores migrantes han experimentado una tendencia creciente en los países pobres en recursos naturales y abundantes en mano de obra, incluidos Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Túnez y los Territorios Palestinos Ocupados. Estos países vieron cómo las remesas aumentaban de 8.000 millones de US\$ en 1996-1999 a 13.900 millones de US\$ en el año 2006.⁴⁷ Esto pone en evidencia los posibles beneficios que podrían derivarse de la liberalización de los servicios del Modo 4 para las economías de los PAM. Por ejemplo, en Túnez los estudios realizados concluyen que se produciría un aumento de las ganancias de bienestar como consecuencia del incremento de la circulación temporal de trabajadores, lo que también daría lugar a una reducción del diferencial de salarios en los países de acogida (entre trabajadores temporales y permanentes).⁴⁸ De igual modo, la circulación de personas puede ser un factor que contribuya a incrementar la equidad, ya que las remesas

⁴² Versión preliminar del paper de TWN sobre Análisis del Acuerdo de Asociación Económica CARIFORUM-CE, basado en el trabajo de Jane Kelsey.

⁴³ Véase una revisión de la investigación empírica en Ben Romdhane 2008. Véase Rodrik (2002): "Feasible Globalisation", Working Paper 9129, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research (NBER). Dicho trabajo muestra que la liberalización del Modo 4 extiende el empleo de trabajadores poco cualificados a un mayor número de sectores de la economía e incrementa los efectos positivos acumulados de la liberalización de la circulación de trabajadores no cualificados. Rodrik explica que el origen de dichos efectos positivos se encuentra en el diferencial entre los salarios en los países ricos y en los países pobres. En general, los efectos positivos anticipados de la liberalización de la circulación temporal de mano de obra en el sector servicios son mayores que los de la profundización de la liberalización del comercio de bienes (véase Romdhane 2008).

⁴⁴ Las remesas de los emigrantes han desempeñado un papel cada vez más importante en las economías de muchos países, y especialmente de los países no productores de petróleo (entre ellos, los ocho países árabes con Acuerdos de Asociación con la UE). Según la Comisión Económica y Social de Asia Occidental, el volumen de remesas recibidas por los países árabes aumentó considerablemente entre 2003 y 2007. De modo similar, en países ricos en recursos y abundantes en mano de obra como Siria y Argelia, las remesas aumentaron de 500 a 900 millones de US\$, y de 1.000 a 2.500 millones de US\$, respectivamente, durante ese mismo período.

⁴⁵ Ibrahim Saif y Farah Choucair (2009): "Arab Countries Stumble in the Face of Growing Economic Crisis", Carnegie Endowment.

⁴⁶ Véase el estudio UN-DESA *International Migration in the Arab Region*, UN/POP/2006/14, 11 de mayo de 2006; citado en Gibbs y Mehalaïne 2006.

⁴⁷ Banco Mundial (2007): "Economic Developments and Prospects; Job Creation in an Era of High Growth", p. 115 (los cálculos incluyen también a Djibouti).

⁴⁸ Las estimaciones muestran que el comercio total registrado de servicios, tal como aparece definido en los distintos "modos de prestación de servicios" objeto de los regímenes multilaterales con arreglo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC, se situó en torno a 3,5 billones de US\$ en el año 2003. Esto supone en torno a una tercera parte del comercio total de bienes y servicios. Se trata del componente que más rápidamente está creciendo tanto del comercio como de la inversión extranjera directa (Ben Romdhane 2007).

de los emigrantes proporcionan en ocasiones ingresos a regiones y comunidades particularmente desfavorecidas de los países en desarrollo.⁴⁹ En este contexto, el trabajo en el extranjero puede sacar a los emigrantes de una situación de pobreza, proporcionar oportunidades de empleo a los jóvenes y empoderar a las mujeres.

Algunas investigaciones sobre los mercados de trabajo y la reasignación de mano de obra han puesto de manifiesto que la liberalización comercial corre el riesgo de promover las tecnologías intensivas en capital y reducir la intensidad en empleo del crecimiento.⁵⁰ En la medida en que el capital es sustitutivo de la mano de obra, y que se ve favorecido por los acuerdos de liberalización comercial del tipo de la ZEMLC, las posibilidades de empleo disminuyen. Sin embargo, unas políticas de empleo que incrementaran la movilidad de la mano de obra entre distintos segmentos del mercado de trabajo, además de fomentar la flexibilidad salarial, podrían incrementar los efectos de creación de empleo derivados de la liberalización comercial. El Proyecto Euromed Empleo, un estudio comparativo del impacto de la Asociación Euromediterránea (Zonas de Libre Comercio y Programa MEDA) sobre el empleo y el derecho al trabajo en ocho países del Sur y del Este del Mediterráneo llevado a cabo entre 2005 y 2007, puso de manifiesto que el modo en que la AEM aborda la cuestión del empleo adolece de graves problemas de coherencia. En él, se señalaba que “no tiene sentido económico limitar la Asociación a la libre circulación de bienes y capitales y excluir por completo la libre circulación de trabajadores”.⁵¹

En consecuencia, uno de los principales desafíos de las actuales negociaciones sobre la liberalización del comercio

de servicios entre la UE y los PAM es garantizar un marco que aborde de manera apropiada la liberalización del Modo 4. Además, esto hace necesario facilitar el reconocimiento de las cualificaciones profesionales y los procedimientos administrativos para la circulación de personas (como los visados),⁵² así como la armonización normativa y el reconocimiento mutuo de las normas.⁵³

4. Propuestas para promover la consideración del empleo en las negociaciones, evaluaciones y revisiones de la ZEMLC

Sobre la base de los argumentos anteriormente expuestos y de los resultados de otras investigaciones anteriores sobre la situación del empleo y la política comercial en el marco de la Asociación Euromediterránea (como el Proyecto Euromed Empleo anteriormente citado), cabe deducir que, en gran medida, las relaciones de causalidad entre dichas políticas de liberalización y sus efectos no han sido aún establecidas con certeza. Por ello, las propuestas para la acción realizadas en este ámbito deben empezar por considerar mecanismos para (1) promover dichas consideraciones intersectoriales de política dentro de la región euromediterránea, y (2) crear el espacio y los instrumentos para que los responsables políticos y otros grupos interesados puedan debatir y trabajar desde esta perspectiva multisectorial.

En este contexto, a continuación se formulan algunas propuestas preliminares para promover la consideración del empleo en el marco de las negociaciones, las evaluaciones y las revisiones de la ZEMLC.

⁴⁹ Gibbs y Mehalaine 2006.

⁵⁰ Sebastien Dessus y Akiko Suwa-Eisenmann, Working paper 9918.

⁵¹ Proyecto Euromed Empleo, proyecto dirigido por Iván Martín con la participación como investigadores de Samir Aita, Saleh Al-Kafri, Youcef Benabdallah, Rafik Bouklla-Hassane, Iain Byrne, Khémals Chammar, Nihal El-Megharbel, Imadeddine Al Mosabeh, Hamdan Hassan, Mahmoud El Jafari, Riad al Khouri, Larabi Jaidi, Erwan Lannon, Azzam Mahjoub, Soad Kamel Rizk, Fatiha Talahite. El proyecto fue financiado por la Fundación Paz y Solidaridad, la Fundación Friederich Ebert, la Red Euromediterránea de Derechos Humanos, el Foro Sindical Euromediterráneo y la AECID.

⁵² Esto forma parte de la propuesta sobre liberalización de servicios con arreglo al AGCS presentada por 13 países en desarrollo, entre ellos Egipto, y que incluye (a) una profundización de los compromisos sobre una base sectorial, y (b) una simplificación de los procedimientos que facilite la circulación temporal. Documento OMC TN/S/W/14, 3 de julio de 2003 <http://www.wto.org>.

⁵³ Ghoneim, Ahmed: “Helping to Identify the Potential and Mode for Liberalization of Trade in Services in the Southern Mediterranean Countries; the Case of Egypt”, p. 11.

Propuesta 6

Comité intersectorial sobre comercio y empleo

Este comité tendría como misión remediar la falta de coherencia de políticas en cuestiones comerciales y de empleo en la región euromediterránea. Se reuniría al máximo nivel político (Ministros de Comercio y de Empleo) al menos una vez al año, y con ocasión de otros foros políticos y cumbres euromediterráneas. Dicho comité tendría como principal objetivo remediar la falta de interacción entre los responsables políticos en materia de comercio y de empleo que existe hoy en día.

Tal como señaló el EIS, existen ya numerosos mecanismos institucionales en el marco de la AEM. Por consiguiente, el comité que se propone no pretende crear un nuevo proceso que dé lugar a nuevas necesidades burocráticas o administrativas; por el contrario, debería integrarse en los procesos ya existentes. Por lo tanto, la propuesta consiste en revisar los mecanismos institucionales existentes para resolver la falta de coherencia de políticas en los ámbitos del comercio y del empleo. A escala bilateral, dicho comité intersectorial podría estar vinculado a los Consejos de Asociación bilaterales entre la UE y los PAM que ya existe en el marco de los acuerdos de asociación.

Dicho comité sería el vértice de un proceso de información "de abajo a arriba" a partir de grupos de trabajo formados por negociadores y representantes de las instituciones comunitarias y euromediterráneas competentes, expertos y otros agentes sociales como sindicatos, organizaciones empresariales y organizaciones de la sociedad civil de los diferentes países participantes en la ZEMLC.

El comité sería un paso hacia la institucionalización de un debate participativo sobre el comercio y el empleo en la región euromediterránea. Establecería un marco que permitiera

considerar adecuadamente los objetivos y las políticas de empleo a la hora de formular los acuerdos comerciales. Una de las funciones del comité consistiría precisamente en realizar evaluaciones periódicas *ex ante* y *ex post* desde el punto de vista de los derechos humanos de los procesos de liberalización comercial emprendidos en el marco de la ZEMLC y fuera de ella. Ello contribuiría a institucionalizar el seguimiento del impacto social de las relaciones comerciales con un enfoque participativo. Asimismo, contribuiría a incrementar el flujo de información entre las diversas partes interesadas.

Una iniciativa de este tipo podría ser de interés para la parte europea en la medida en que incluiría un seguimiento más estrecho de los derechos laborales y los derechos fundamentales de asociación en las economías de los PAM. También sería de interés para los países asociados del Sur en la medida en que contribuiría a una mejor integración de sus intereses en materia de empleo en el proceso de negociación, lo que reforzaría sus argumentos en favor de períodos transitorios, excepciones y medidas presupuestarias de acompañamiento para hacer frente a dichas consideraciones.

Además, dicha iniciativa respondería al interés expresado por los Ministros de Trabajo y de Empleo (en la Conferencia Euromediterránea de noviembre de 2008) al reafirmar la importancia crucial de un diálogo social efectivo para fomentar el empleo, la empleabilidad y el trabajo decente en los países euromediterráneos. Los Ministros también subrayaron la importancia central del diálogo tripartito entre los interlocutores sociales y los gobiernos, que justamente tendría su expresión en una iniciativa de esta naturaleza. Al mismo tiempo, ésta contribuiría a reforzar el diálogo bipartito entre empleadores y sindicatos para mejorar su contribución a la gestión del cambio económico y social.

Propuesta 7

Reforzamiento de los mecanismos para garantizar la coherencia entre la agenda comercial y la sostenibilidad del sector agrícola

En su Conferencia Ministerial celebrada en Marsella en noviembre de 2008, los Ministros Euromediterráneos de Asuntos Exteriores⁵⁴ recordaron “la importancia de la agricultura y del desarrollo rural en la economía de los países mediterráneos y para la consecución de la seguridad alimentaria”.⁵⁵ Pero la planificación integral del desarrollo agrícola en los PAM sigue siendo muy débil, y las negociaciones sobre el desmantelamiento de los aranceles y la liberalización del sector agrícola provocarán cambios importantes en el sistema productivo y la estructura del sector.⁵⁶ Además, el EIS⁵⁷ señala que existe una cierta falta de información sobre cuestiones claves y que se necesita más investigación en todos los PAM sobre las capacidades sociales y económicas de las diferentes comunidades rurales, y específicamente de las mujeres y de los jóvenes.

Puesto que las negociaciones sobre la liberalización del sector agrícola ya se encuentran en curso, el reforzamiento de los mecanismos para garantizar la coherencia entre la agenda comercial y la sostenibilidad del sector agrícola podría incluir las siguientes medidas:

- Empezar evaluaciones del impacto de la transición a la agricultura comercial y de la necesidad de prestar apoyo

a los pequeños agricultores de subsistencia que constituyen la inmensa mayoría de las comunidades agrícolas de los países árabes. Esta evaluación identificaría los sectores que necesitan un trato especial o programas especiales, incluidos aquellos sectores en los que se prevén grandes cambios en la producción. Dichos programas pueden optimizarse mediante una evaluación exhaustiva de las alternativas, entre ellas el establecimiento de mecanismos de salvaguardia adecuados capaces de reaccionar ante aumentos significativos de las importaciones en los PAM, la identificación de los sectores capaces de crear empleo para contrarrestar la pérdida de puestos de trabajo en el sector agrícola, el fomento de fuentes alternativas de ingresos en las áreas rurales (para evitar la migración), la financiación de los subsidios selectivos que sean necesarios (que podrían canalizarse a través del Programa MEDA) y programas especiales dirigidos a las mujeres que sufren una pérdida de oportunidades en el sector agrícola. Una evaluación de este tipo contribuiría a desarrollar estrategias integradas de desarrollo agrícola que integraran el desarrollo rural.⁵⁸

- Adoptar medidas preventivas de acuerdo con los resultados de dicha evaluación, incluida la limitación del

⁵⁴ En su reunión de Marsella, los Ministros propusieron que, a partir de entonces, el “Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo” pasara a llamarse “Unión para el Mediterráneo”.

⁵⁵ En la Declaración Final de la Conferencia Ministerial de Marsella de noviembre de 2008, los Ministros acordaron convocar una conferencia ministerial sobre agricultura en relación con estos temas, e “...identificar y promover proyectos en el ámbito del desarrollo rural sostenible, del desarrollo y la promoción de los productos de calidad y de la coordinación de la investigación agrícola en ámbitos como el del agua...”.

⁵⁶ Tal como se ha señalado en secciones anteriores, la liberalización del comercio agrícola podría tener graves consecuencias sobre el empleo, sobre todo debido a que segmentos importantes de la población empleada en este sector no podrán trasladarse fácilmente a otros sectores.

⁵⁷ Basado en un estudio de caso llevado a cabo en Marruecos.

⁵⁸ El informe de la Fase 2 del EIS y el informe de la Etapa 1 de la Fase 3 sostenían que todos los PAM deberían formular una estrategia de desarrollo nacional en la que el desarrollo rural esté plenamente integrado con el desarrollo urbano. La Estrategia 2020 de Marruecos constituye un ejemplo de medida en ese sentido.

ritmo de liberalización, especialmente en aquellos sectores identificados como altamente sensibles a un impacto negativo sobre el empleo. Ya el EIS señaló que muchos de los impactos negativos previstos podrían mitigarse reduciendo el ritmo de liberalización para permitir que otras medidas produzcan sus efectos.⁵⁹ En el caso de algunos sectores, sería necesario considerar un enfoque basado en la liberalización unilateral, de manera que se abrieran únicamente los mercados de la UE a los productos de los PAM. Dicho esquema de liberalización resulta necesario debido a que el proceso de liberalización del comercio agrícola entra la UE y sus PAM está distorsionado por los importantes subsidios concedidos al sector agrícola europeo en el marco de la Política Agrícola Común de la UE. Otras medidas de política necesarias pueden requerir acciones de los propios PAM, como la canalización de una determinada proporción de los fondos del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) hacia el desarrollo del sector agrícola.

- Con una perspectiva a largo plazo, sería necesario adoptar planes para la creación de instituciones regionales que lleven a cabo investigaciones en ámbitos agrícolas de

interés común o bien reorientar el trabajo de instituciones ya existentes (como el Centro Internacional de Altos Estudios Agronómicos Mediterráneos, CIHEAM) hacia el impacto de la liberalización comercial agrícola. Los efectos negativos sobre el empleo de la liberalización del sector agrícola podrían reducirse considerablemente mediante la cooperación regional para asegurar una transición suave hacia unas mayores complementariedades en la producción agrícola a escala regional (árabe-árabe y euromediterránea). Esto es algo que también se señaló en el EIS. Este tipo de cooperación regional en el sector agrícola apoyaría la formulación de políticas agrícolas regionales integradas que permitan la transición hacia la agricultura comercial y la producción agrícola de alto valor añadido en toda la región. Asimismo, también haría posible un uso más efectivo de las economías de escala en el sector agrícola en toda la región. Además, la creación de instituciones de este tipo contribuiría a satisfacer la necesidad de definir unas normas comunes en el sector agrícola que tengan en cuenta las capacidades y disponibilidades del sector agrícola en los países árabes y no supongan una barrera para los pequeños agricultores.

⁵⁹ Estudio de Impacto sobre la Sostenibilidad (EIS) de la Unión Europea sobre la Zona de Libre Comercio Euromediterránea; p. 36.

Propuesta 8

Adopción de disposiciones especiales para maximizar el valor añadido en los servicios del Modo 4

Teniendo en cuenta la magnitud de los beneficios potenciales que pueden obtenerse mediante la liberalización del Modo 4 de prestación de servicios, las negociaciones en curso deberían garantizar la obtención de dicho valor añadido. Tales esfuerzos podrían concretarse en un mecanismo que permita la migración legal temporal a Europa de conformidad con los principios adoptados en el marco del “Enfoque Global de la Migración” anunciado por la UE desde el año 2005.

De hecho, el “Enfoque Global de la Migración” pretende cambiar la manera de afrontar los problemas que plantea la migración en Europa, centrándose en la colaboración y el diálogo con los países terceros no miembros de la UE. En este contexto, la UE ha definido una estrategia de gestión de la migración basada en la cooperación, la lucha contra la migración irregular en la región mediterránea y la promoción de un enfoque integrado mediante que incorpore los diferentes mecanismos existentes, como la Asociación Euromediterránea y la Política Europea de Vecindad.⁶⁰

Por tanto, esta propuesta intentaría poner en práctica dichos enfoques mediante la intensificación del diálogo bilateral

sobre las políticas de empleo e involucrando activamente a los países de origen de los migrantes. Hasta la fecha, en los temas migratorios el discurso político ha sido exclusivamente unilateral, y la implicación de los PAM en la concreción de los beneficios derivados de la vinculación entre políticas migratorias y políticas de desarrollo ha sido muy escasa. Este proceso podría emprenderse en el marco de un comité específicamente establecido para estudiar la liberalización del Modo 4 de prestación de servicios, incluidos el acceso a los mercados de trabajo de los trabajadores de distintos niveles de cualificación, unas “condiciones de admisión” favorables y mecanismos de ajuste entre la oferta y la demanda de mano de obra. Dicho comité incluiría a los responsables de las políticas migratorias y de desarrollo, así como de las políticas comerciales.

Este proceso debería sustentarse en un debate en profundidad sobre cuestiones de interés común en materia de empleo y políticas de empleo entre los países mediterráneos, y muy especialmente entre los países árabes (en relación con las negociaciones regionales en curso entre países árabes en el sector servicios).

⁶⁰ Elizabeth Collet: “Global Approach to Migration: Rhetoric or Reality?”, European Policy Center. La Comisión planteó los “partenariados de movilidad y la migración circular entre la Unión Europea y países terceros” como dos nuevos conceptos en la terminología de la migración en la UE. Los partenariados de movilidad pretenden servir de marco para la gestión de la migración con determinados países de origen, con base en su cooperación en materia de migración irregular y readmisión.

Propuesta 9

Integración de evaluaciones de impacto *ex ante* y *ex post* desde una perspectiva de derechos humanos en las negociaciones de la ZEMLC

Las evaluaciones de impacto *ex ante* y *ex post* desde una perspectiva de derechos humanos (incluidos los derechos económicos y sociales como el derecho al trabajo) son necesarias para identificar posibles formas de optimizar los acuerdos comerciales, especialmente por lo que respecta al desarrollo humano.

El EIS subrayó acertadamente la necesidad de establecer un mecanismo de seguimiento, evaluación y difusión de información sobre la evolución futura de la ZEMLC y sus impactos sobre el desarrollo sostenible de los países asociados. Por lo que respecta al empleo, dicho mecanismo podría incorporar el seguimiento del derecho al trabajo y el impacto de los cambios económicos en la estructura y el empleo de los diferentes sectores afectados por la ZEMLC.

Este tipo de evaluaciones desde una perspectiva de derechos humanos deberían ser sistemáticas y estar bajo la responsabilidad de una instancia regional integrada en los mecanismos institucionales de la AEM (podría llevarse a cabo, por ejemplo, en el marco del Comité intersectorial que se ha propuesto antes –Propuesta nº 6). Tal como se observa en el EIS, sería igualmente conveniente que se integraran formalmente en los mecanismos institucionales conjuntos entre la UE y los PAM que se encargan de dar seguimiento a los planes de acción en el marco de la Política de Vecindad.⁶¹ Esto facilitaría la puesta en práctica de sus conclusiones a nivel político.

Dichos mecanismos regionales de seguimiento deberían adoptar un enfoque participativo, en el que estuvieran representados tanto los gobiernos como la sociedad civil. Procesos de consulta semejantes se iniciarían asimismo a escala nacional.

Una buena manera de contribuir a dichos mecanismos participativos sería desarrollar una metodología consensuada para controlar la coherencia de las políticas comerciales y de empleo en el marco de la ZEMLC y más en general de la AEM. Dicha contribución metodológica beneficiaría a los diversos agentes implicados en el seguimiento de la ZEMLC, ya que definiría una serie de orientaciones consensuadas para la realización de evaluaciones en este ámbito. Dichas orientaciones asegurarían la coherencia entre los procesos de evaluación llevados a cabo en diferentes países y por diferentes agentes, ya sean gubernamentales o de la sociedad civil.

La metodología propuesta⁶² podría ser el resultado de la cooperación entre expertos en comercio y en empleo e implicar a grupos de la sociedad civil de diversos países de la región euromediterránea. Respondería así al llamamiento realizado por el Proyecto Euromed Empleo⁶³ sobre la importancia de establecer un sistema multilateral de seguimiento y evaluación de la situación económica y social de los países asociados desde la perspectiva de los derechos humanos.

⁶¹ El EIS propugnó que la UE y cada gobierno de los PAM establecieran un comité de pilotaje interdepartamental, similar al establecido por la UE para dar seguimiento al EIS, con el fin de supervisar su implicación en el mecanismo de seguimiento.

⁶² Varios grupos de la sociedad civil emprendieron ejercicios similares, entre los que cabe destacar el proyecto del WWF y la Heinrich Böll Stiftung para elaborar y aplicar un Manual para la Evaluación de la Aplicación de Planes de Acción en el Ámbito del Medioambiente (2008).

⁶³ Véase la nota 55.

Propuesta 10

Fondo de Compensación de las pérdidas de empleo causadas por la aplicación de los acuerdos de libre comercio

Este Fondo tendría un ámbito euromediterráneo, por lo que afrontaría esta cuestión por igual en los países del Norte y del Sur del Mediterráneo que integran la ZEMLC. El Fondo no adoptaría una fórmula de red de seguridad para la adaptación al impacto de la liberalización comercial sobre los trabajadores, como si la liberalización comercial fuera un proceso predefinido que no puede ajustarse. De este modo, el Fondo evitaría convertirse en un simple adorno para la imagen de la ZEMLC y los gobiernos implicados.

Con este fin, el Fondo se centraría en intervenciones a corto plazo, y más concretamente en paliar los efectos de la aplicación de las ZLC acordadas sin una evaluación previa de su impacto sobre el empleo. Las intervenciones del Fondo no se limitarían a la mera compensación, sino que promoverían activamente la búsqueda de oportunidades alternativas de empleo para los ciudadanos afectados.

Un Fondo de estas características no debería ser una medida aislada, sino que debería ir acompañado de un cambio radical en el enfoque de las cuestiones de empleo en el marco de la dimensión comercial de la Asociación Euromediterránea. Por tanto, debería ser un elemento complementario a la creación de mecanismos legales adecuados para afrontar las posibles implicaciones de la ZEMLC para el desarrollo humano. Dichos mecanismos deberían ponerse en marcha antes incluso de que

comiencen las negociaciones sobre la liberalización comercial.

El presupuesto del Fondo estaría dedicado a movilizar rápidamente los recursos necesarios para financiar proyectos que ayuden a crear empleo y a mantener el empleo existente en las industrias o sectores afectados. Su objetivo consistiría en contribuir a reducir los efectos del proceso de reestructuración asociado a los acuerdos comerciales.

Además de sus servicios de apoyo a los trabajadores en riesgo de perder su puesto de trabajo, el Fondo se encargaría de documentar los casos de trabajadores que pierdan su empleo como consecuencia de los procesos de liberalización comercial relacionados con la ZEMLC, información que será utilizada en el marco de las evaluaciones *ex post* con el fin de comprender mejor el impacto de las medidas comerciales sobre las tendencias y estructuras de mercado.

La gestión del Fondo integraría a los representantes de los sindicatos y de las organizaciones empresariales, que participarían en la definición de los criterios de elegibilidad. El Fondo tendría unos costes administrativos limitados, en la medida en que podría ser gestionado por administraciones que ya participan en el proceso de creación de la ZEMLC, como los ministerios de economía y comercio o la DG Comercio de la Comisión Europea.

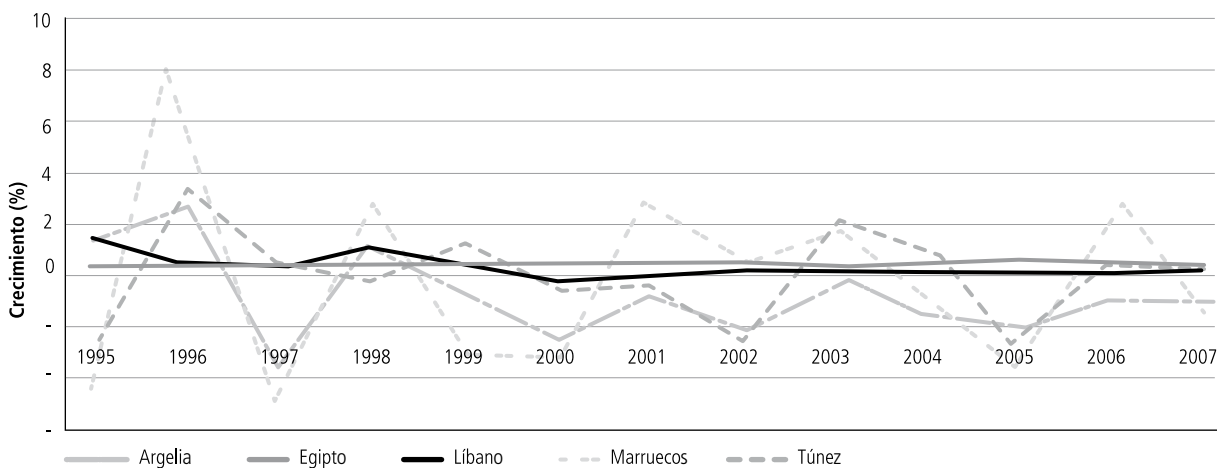
Anexos

Tendencias del crecimiento por países; agricultura, caza, silvicultura y pesca

Agricultura, caza, silvicultura y pesca					
Crecimiento (%)					
Periodo	Argelia	Egipto	Líbano	Marruecos	Túnez
1995	15	3,1	12,4	-44	-9,9
1996	23,9	3,4	2,4	78	29,5
1997	-13,4	3,6	-0,8	-26,5	3
1998	11,4	3,5	8,4	27,9	-1
1999	2,7	3,4	1,9	-16,7	11
2000	-5	3,7	0	-15,7	-1
2001	13,2	3,6	-3,2	27,6	-2
2002	-1,3	4,9	-0,8	5,6	-11
2003	19,7	3,3	3	18	21,5
2004	3,1	4,8	5	1,9	10,1
2005	1,9	6,9	1	-17,7	-7
2006	5	6,9	0	26	2,8
2007	3,7	7,1	2	-0,6	3,9

Fuentes: UN Stats; <http://unstats.un.org/unsd/default.htm>

Tendencias del crecimiento por países; agricultura, caza silvicultura y pesca



Tendencias del crecimiento por países - Producción industrial

Período	Argelia	Egipto	Líbano	Marruecos	Túnez
1995	-1,4	7,5	5,3	3,7	4,4
1996	-8,7	8,4	12,6	2,9	2,7
1997	-3,8	7,8	1,2	3,4	7,5
1998	8,4	9,7	8	2,1	4,3
1999	1,6	7,9	-3,4	2,7	5,6
2000	1,1	4,5	0	3,5	6,6
2001	2	4	4,9	4,2	6,9
2002	2,9	1,9	-2,5	3,3	1,8
2003	1,4	3,7	3	3,7	1
2004	2,6	5,6	5	3	4,9
2005	3,3	6,3	-4,1	2,6	1
2006	4,2	7,1	3,5	7,8	3,7
2007	3,8	7,2	1,4	2	4,2

Fuente: UN Stats; <http://unstats.un.org/unsd/default.htm>

Referencias

- Abugattas, Luis:
"Trade and Industrial Policies for Human Development in the Arab Region", Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Aita, Samir (ed.), Iván Martín (dir.) et alia (2008):
Empleo y derecho del trabajo en los Países Árabes Mediterráneos y el Partenariado Euromediterráneo. Informe final del Proyecto Euromed Empleo Fundación Paz y Solidaridad Serafín Aliaga, Madrid, 205 pp., <http://www.ccoo.es/comunes/temp/recursos/1/216489.pdf>.
- Al Khouri, Riad:
"Obligations in the Field of Non-Agricultural Products Resulting from Arab Free Trade Agreements with the EU and with the US: An Overview of Effects".
- ANND:
The Arab Region and Trade Liberalization Policies; A Look into Sectoral Implications, Arab NGO Network for Development.
- Behrendt, Christina, Tariq Haq y Noura Kamel (2009):
"The Impact of the Financial and Economic Crisis on Arab States", Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para los Países Árabes.
- Ben Romdhane, Saoussen (2007):
"Liberalizing Trade in Services in Tunisia: General Equilibrium Effects", Economic Research Forum.
- Ben Romdhane, Saoussen (2008):
"EU-Tunisia Association Agreement: Welfare Impact of Liberalizing Mode 4", Economic Research Forum.
- Collett, Elizabeth: "The 'Global Approach to Migration': Rhetoric or Reality?", European Policy Center.
- Dell'Aquila, C. y M. Kuiper (2003):
"Which Road to Liberalization: A First Assessment for the Euro-Med Association Agreement", Working paper nº 2, ENAPRI, Center for European Policy Studies.
- Dessus, Sebastien y Suwa-Eisenmann, Akiko:
"Trade Integration with Europe and Labor Reallocation in the Southern Mediterranean Countries: The Case of Egypt", Working Paper 9918, OECD Development Center Research Program on Regional Cooperation and Integration, presentado en el Economic Research Forum.
- Dihel, Nora y Kardoosh, Marwan A. (2006):
"What Constrains Services Trade in Jordan: Weak Infrastructure, Regulatory Barriers or Both?".
- Ghoneim, Ahmed Farouk:
"Helping to Identify the Potential and Mode for Liberalization of Trade in Services in the Southern Mediterranean Countries the Case of Egypt", Economic Research Forum.
- Ghoneim, Ahmed Farouk: "Rules of Origin and Trade Diversion: The Case of the Egyptian-European Partnership Agreement", Faculty of Economics & Political Sciences, Cairo University.
- Gibbs, Murray y Mehalaine, Walid (2006):
"Arab Countries in the Evolving International Trading System", Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Hoekman, B. y K. Sekkat:
"Deeper Integration of Goods, Services, Capital, and Labour Markets", Economic Research Forum.
- IDPM (2007):
"Sustainability Impact Assessment of the Euro-Mediterranean Free Trade Area", Informe final del Estudio

de Impacto sobre la Sostenibilidad de la Zona de Libre Comercio Euromediterránea, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, <http://www.sia-trade.org/>.

Jeutsch, Daniel Muller:

"Deeper Integration and Trade in Services in the Euro-Mediterranean Region", Banco Mundial y Comisión Europea.

Lee, Eddy (2005):

"Trade Liberalization and Employment", DESA Working Paper No. 5.

Martin, Ivan (2007):

"In Search of Development along the Southern Border: The Economic Models Underlying the Euro-Mediterranean Partnership and the European Neighbourhood Policy", pp. 115-141, en Anna Maria Ferragina (ed.), *Bridging the Gap: the Role of Trade and FDI in the Mediterranean*, Consiglio Nazionale delle Ricerche-Istituto di Studi sulle Società del Mediterraneo, Nápoles, 722 pp.

Martin, Iván (2004):

"The Social Impact of Euro-Mediterranean Free Trade Areas: A First Approach with Special Reference to the Case of Morocco", en *Mediterranean Politics* Vol. 9.3, Otoño 2004, pp. 422-458; <http://www.eco.uc3m.es/immartin/SocialImpactMediterraneanpolitics.pdf>

Marouani, Mohamad Ali:

"The Euro-Med Free Trade Area and Employment; An Intertemporal General Equilibrium Model with Efficiency Wages Applied to Tunisia".

Mohamadieh, Kinda y Oliver Pearce:

"Facing Challenges of Poverty, Unemployment, and Inequalities in the Arab Region; Do Policy Choices of Arab Governments Still Hold after the Crisis?", www.annd.org.

OIT (2007):

Global Employment Trend Brief.

OIT y OMC (2007):

"Trade and Employment Challenges for Policy Research", Oficina Internacional del Trabajo y Organización Mundial de Comercio.

Radwan, Samir y Reiffers, Jean Louis (2003):

"The Impact of Agricultural Liberalization in the Context of the Euro-Mediterranean Partnership", Informe de FEMISE, <http://www.femise.org/PDF/femise-agri-gb.pdf>.

Rodrik, Dany (2002):

"Feasible Globalisation", Working Paper 9129, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER).

Saif, Ibrahim y Farah Choucair (2009):

"Arab Countries Stumble in the Face of Growing Economic Crisis", Carnegie Endowment for International Peace.

UN-DESA (2006):

"International Migration in the Arab Region", UN/POP/2006/14.

World Bank (2007):

"Economic Developments and Prospects; Job Creation in an Era of High Growth".

El trabajo de las mujeres y la Asociación Euromediterránea

Estado de situación, acciones
y propuestas

Souad Triki



El trabajo de las mujeres y la Asociación Euromediterránea

Estado de situación, acciones y propuestas

Souad Triki

Introducción

La cuestión del empleo¹ de las mujeres es una cuestión crucial y actual. Ha dejado de ser una preocupación exclusiva de la población femenina y de las feministas. Ya no está considerada como una cuestión sectorial, sino como una problemática transversal que se sitúa entre las cuestiones prioritarias de la agenda del desarrollo sostenible de la comunidad internacional y de un creciente número de países.

En efecto, recientemente se ha añadido un nuevo objetivo al Objetivo de Desarrollo del Milenio nº 1, a saber, el **alcanzar el pleno empleo productivo y decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes**. A tal fin se han seleccionado cuatro indicadores principales de empleo que incorporan un análisis en términos de género.

Dejando a un lado el hecho de que la cuestión del derecho al trabajo de las mujeres constituye una cuestión de principio en materia de derechos humanos, una cuestión de igualdad y de equidad en relación con la cual la Asociación Euromediterránea (AEM) ha adoptado compromisos muy claros, debe subrayarse que el actual contexto de crisis y de recesión, en la medida en que obliga a los responsables del desarrollo a buscar nuevas fuentes de productividad y reducir los nichos de despilfarro de recursos humanos y naturales, ha convertido esta cuestión asimismo en un problema prioritario de eficacia económica y social.

Ahora bien, tal como indican diversos estudios, cada vez es más evidente que el potencial económico sin explotar de

las mujeres y su escasa participación en la población activa constituye un coste económico no sólo para dichas mujeres, sino también una pérdida para el conjunto de la sociedad tanto a nivel de los ingresos familiares como del PNB y de la renta nacional.

En efecto, en la región OMNA (Oriente Medio y Norte de África), la participación femenina en la población activa presenta el nivel más bajo de todo el mundo, por lo que es urgente conseguir un aumento de las tasas de actividad de las mujeres de la región. Dicho imperativo deberá constituir una de las prioridades de la planificación del desarrollo humano sostenible para los Estados miembros de la región, pero también en el marco de la AEM.

En este contexto, cabe preguntarse por el posicionamiento de la AEM sobre la cuestión del empleo de las mujeres en los países del Sur y del Este del Mediterráneo frente a las nuevas mutaciones sociales y a las nuevas reivindicaciones de las mujeres a este respecto. Asimismo, cabe preguntarse sobre la distancia que separa las expectativas de las mujeres de los compromisos de los Estados, por un lado, y dichos compromisos de las realizaciones, por otro.

De este modo, el capítulo que sigue se articulará en torno a tres ejes de análisis:

- En primer lugar, un estado de la situación del empleo de las mujeres en los Países del Sur del Mediterráneo.

¹ Entendido en el sentido de la OIT 2008, a saber: los términos "trabaja(n)/ha(n) trabajado" o "en el trabajo" se refieren a todas las personas empleadas según la definición de la OIT, que comprende los trabajadores autónomos, los empleados, los empleadores y los trabajadores familiares no remunerados. Así, no existe ninguna distinción entre el empleo en el sector formal y en el sector informal. Los términos y expresiones "empleados" "en el trabajo", "trabajando" y "que tienen un trabajo" son utilizados como sinónimos (*Tendencias mundiales del empleo de las mujeres 2008*, OIT).

- En segundo lugar, el análisis del alcance de los compromisos y las realizaciones en el marco de la Asociación desde la Declaración de Barcelona por lo que respecta a la consolidación de la posición de las mujeres en el mercado de trabajo y en materia de empoderamiento económico.

- Por último, la sección final estará consagrada a la formulación de una serie de propuestas de acción, en el marco de la AEM, para la promoción del trabajo de las mujeres y su empoderamiento económico en los Países Asociados Mediterráneos (PAM), así como para la lucha contra la discriminación de género en el acceso al trabajo y en el mercado de trabajo.

1. Estado de situación sobre el empleo de las mujeres en los PAM

Para estudiar la cuestión del empleo femenino en los Países Asociados Mediterráneos, comenzaremos por situarla en el contexto de las tendencias generales del empleo de las mujeres en el mundo, para poder así comprender mejor su especificidad.

a. A escala mundial

Se producen avances, pero muy lentamente, y la igualdad entre hombres y mujeres aún está muy lejos

El cuadro general de las tendencias mundiales del empleo de las mujeres durante la última década puede describirse a partir de las estadísticas significativas que nos ofrece el Informe de 2008 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En cuanto al número de mujeres que trabajan en todo el mundo, en la última década se ha registrado un aumento del 18,4%. En cambio, el número de mujeres sin empleo también ha aumentado durante ese mismo período, pasando de 70,2 millones a 81,6 millones.

En el año 2007, esto equivale, a escala mundial, a menos de 67 mujeres económicamente activas por cada 100 hombres activos en el mercado de trabajo. El ratio empleo/población para las mujeres asciende al 49,1% en 2007; esto corresponde a la proporción de mujeres empleadas entre las mujeres en edad de trabajar (15 años y más), mientras que dicho ratio asciende al 74,3% para los hombres, es decir, una vez y media más que para las mujeres.

Por regla general, las diferencias entre sexos para los jóvenes (de 15 a 24 años) en busca de empleo no es muy importante, y la tasa de desempleo de las mujeres jóvenes es del 12,5%, frente al 12,2% en el caso de los hombres jóvenes de la misma cohorte. Ahora bien, la probabilidad de que un joven se encuentre desempleado sigue siendo tres veces mayor que la de una persona adulta.

En cuanto al desempleo, la tasa de desempleo de las mujeres a escala mundial asciende al 6,4%, y es superior a la de los hombres (5,7%). Ahora bien, a menudo el trabajo de las mujeres es más precario, ya que están más presentes que los hombres en los sectores menos protegidos, en el trabajo a tiempo parcial o estacional en el que no existe cobertura social o las remuneraciones son inferiores, y donde tienen, como consecuencia de ello, menos oportunidades de acceder a un trabajo decente.

Son varios los factores que intervienen para explicar la discriminación de las mujeres en el mercado de trabajo, pero el objetivo de este trabajo no consiste en detenernos en ellos, sino simplemente en señalar que los motivos que explican “la decisión de las mujeres” de no trabajar varían en función de los contextos sociales, económicos y culturales.

En los países desarrollados, algunas mujeres que pueden permitirse no trabajar deciden libremente quedarse en casa. Ahora bien, para la inmensa mayoría de las mujeres de las regiones menos desarrolladas del mundo, quedarse sin trabajo fuera de casa no es una decisión. Dichas mujeres decidirían trabajar si fuera social y culturalmente admisible hacerlo, es decir, si los usos y costumbres y las normas jurídicas y sociales

se lo permitieran, por un lado, y si pudieran ser relevadas de sus tareas domésticas y de cuidado del grupo familiar.

Esto no significa que las mujeres amas de casa estén ociosas. Pero esos trabajos de las mujeres denominados invisibles, al no ser objeto de intercambio en el mercado y no estar remunerados, no están socialmente reconocidos ni son contabilizados desde un punto de vista económico. Sólo algunos países desarrollados del Norte han progresado a este respecto, estableciendo encuestas sistemáticas de presupuestos de tiempo que permiten estimar el número de horas de trabajo doméstico no remunerado efectuadas por regla general por las mujeres y valorar y contabilizar la parte de la contribución del trabajo no remunerado al PIB. Y aunque el hecho de contabilizar y valorizar dicho trabajo gratuito sea en sí mismo un avance, no deja de ser cierto que dicho trabajo sigue sin estar remunerado para las mujeres.

Sobre la base de análisis de regresión realizados sobre 108 países en tres fechas diferentes (1980, 1990 y 2000),² los analistas de la cuestión del empleo femenino deducen que la educación, la fecundidad y la pirámide de edades de la población son los factores determinantes más importantes de la participación de las mujeres en la población activa, y explican de este modo las tendencias mundiales de la evolución de dicha participación en las diferentes regiones del mundo. Ahora bien, estos tres factores constituyen, a su vez, el resultado de las características culturales, sociales y económicas del respectivo país.

b. En los PAM

Las tendencias menos positivas de todo el mundo

Los países de la región OMNA registran las tasas de actividad de las mujeres más bajas de todo el mundo, y los niveles más elevados de la tasa de desempleo global y, en particular, femenina.

Dentro de la región, existen grandes diferencias por lo que respecta a las tasas de participación de las mujeres en la población activa. Estas diferencias reflejan la diversidad de las economías de la región, de los contextos socioculturales y políticos y de las estructuras de las familias. Con todo, suele clasificarse a los Países Asociados Mediterráneo en dos categorías: por un lado, aquellos que no disponen de recursos energéticos, a menudo exportadores de mano de obra y que han sido los primeros en comprometerse en una asociación con la Unión Europea (Túnez, Marruecos, Jordania...) y, por otro, los países exportadores de hidrocarburos, importadores de mano de obra en aquellos casos en que están escasamente poblados como sucede con los países del Golfo, y más bien países de emigración en el caso de Argelia, Egipto e Irak.

No obstante, si bien dicha tipología resulta útil para explicar las diferencias, la falta de uniformidad y la complejidad de los PAM, el enfoque de este capítulo se sitúa fundamentalmente en una dimensión regional y geopolítica, adoptando la división más habitual de la región, a saber, el Magreb por un lado y Oriente Medio por otro.

El Magreb

El cambio en el nivel de instrucción de las mujeres en el Magreb en términos tanto cuantitativos como cualitativos ha influido mucho en su comportamiento en materia de nupcialidad y de fecundidad.³ El retraso de la edad media de matrimonio para las jóvenes (que se sitúa ya en torno a los treinta años, por ejemplo, en Túnez) y la caída del índice sintético de fecundidad, que de 7 a 8 hijos por mujer en 1966 ha pasado actualmente a entre 2 y 2,5 hijos por mujer, constituyen factores de correlación positiva con la participación de las mujeres en la población activa.

A pesar de estos avances sociodemográficos, y de un crecimiento sostenido que ha superado el 6% de media durante los últimos cinco años, las evaluaciones recientes

² *Gender Inequality and Development in the Middle East and North Africa*, Banco Mundial, 2004.

³ GTZ (2006): *Le travail des maghrébines, l'autre enjeu*, Collectif 95 Égalité.

basadas en los indicadores del mercado de trabajo para las mujeres en el Magreb ponen de manifiesto que dicho mercado no siempre sigue la evolución de las características de los países de la región en materia de educación, de fecundidad y de estructura demográfica, ni tampoco en materia de crecimiento económico.

La región registra la tasa de empleo con respecto a la población más baja del mundo, tasa que viene determinada fundamentalmente, en particular, por las tasas de empleo tan bajas de los jóvenes y las mujeres.

Las principales tendencias del empleo de las mujeres de esta región en el año 2007 se pueden resumir del siguiente modo (OIT 2008):

- La tasa de empleo con respecto a la población más baja del mundo, y más baja incluso que en Oriente Medio, de modo que tan solo 2 de cada 10 mujeres en edad de trabajar (exactamente el 21,9%) tienen un empleo, frente a 7 de cada 10 hombres (69,1%).

- Una diferencia considerable entre los hombres y las mujeres por lo que respecta a la participación en el mercado de trabajo. En África del Norte, por cada 100 hombres económicamente activos tan sólo hay 35 mujeres en la misma situación, lo que representa la diferencia entre sexos más elevada del mundo, 65 puntos porcentuales frente a 43 puntos porcentuales de diferencia a nivel mundial.

- El número de mujeres jóvenes que trabajan es aún menor: únicamente 1,5 de cada 10 mujeres (14,7%) con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años están empleadas. Esto resulta particularmente preocupante en la medida en que los esfuerzos de inversión realizados en la educación de las niñas no se rentabilizan mediante una tasa de empleo más elevada de las mujeres jóvenes, lo que pone de manifiesto una cierta ineficacia y la incapacidad de la economía para absorber la creciente demanda de empleo femenino.

- Por lo que respecta al desempleo, la situación es particularmente preocupante para las mujeres de la región. La tasa de desempleo femenino asciende al 16,2%, frente al 9% en el caso de los hombres. La situación más difícil es la de las mujeres jóvenes, con una tasa de desempleo del 32,3%, que llega a situarse en el 38% en el caso de las mujeres jóvenes licenciadas en Túnez. Para las mujeres que buscan un empleo, se trata de un proceso largo y difícil que raramente se ve coronado por el éxito.

- Este desempleo especialmente elevado en la región se explica por las distorsiones existentes entre la oferta y la demanda de empleo femenino: por el lado de la demanda, la actitud de los empleadores muestra una cierta preferencia por los hombres, en particular en el caso de los empleos cualificados, y una segregación profesional, cuando no una cierta discriminación con respecto a las mujeres, sobre todo las casadas; por el lado de la oferta, las mujeres, que tienen un nivel de instrucción cada vez mayor, aceptan cada vez en menor medida empleos que no se correspondan con su nivel educativo y cultural. En efecto, las jóvenes suponen más del 50% de los estudiantes matriculados en la universidad en los países del Magreb, Argelia, Marruecos y Túnez (en este último país, el 59% de los estudiantes matriculados son mujeres).

- De hecho, algunos empleadores prefieren, en cambio, contratar mujeres, pero los empleos que les proponen son poco cualificados y mal remunerados, por lo que algunas mujeres prefieren mantenerse en el paro a la espera de un "buen" empleo, mientras que la mayor parte de las mujeres, cuya capacidad de elección es muy limitada, salen de la población activa, lo que permite comprender la elevada tasa de inactividad de las mujeres, que puede llegar hasta el 73,9%.

- Las proyecciones para el año 2015 indican que la proporción de jóvenes sobre la población en edad de trabajar de la región seguirá superando el 25% del total. Teniendo en cuenta el considerable despilfarro que sufre la región como consecuencia de la pérdida de la contribución económica de

las mujeres jóvenes, cabe anticipar que esta situación no será sostenible a largo plazo (Tendencias mundiales del empleo, OIT 2008).

- Por lo que respecta al reparto sectorial, una tercera parte de las mujeres ocupadas trabajan en la agricultura, y se trata de la única región del mundo en la que la proporción de mujeres que trabajan en la agricultura ha aumentado durante la última década, sobre todo en Marruecos. En la industria, la proporción de mujeres se ha reducido del 19,1% al 15,2% entre 1997 y 2007. En cuanto a los servicios, emplean a más de la mitad de las mujeres en África del Norte (52,2%).

Oriente Medio

Pese a un clima político y social marcado por las tensiones políticas y los conflictos, los países de Oriente Medio han registrado, en promedio, un fuerte crecimiento económico del 4,5% de media entre 1997 y 2007, y del 6% entre 2003 y 2007, crecimiento que se explica en gran medida por el aumento de los precios del petróleo. Pero las tendencias del mercado de trabajo han sido bastante dispares entre los países petroleros del Golfo y los países orientados hacia la exportación de mano de obra. Respecto a estas medias regionales, las diferencias siguen siendo importantes entre los Estados del Golfo productores de petróleo y países como Líbano, Palestina y otros.

La región ha visto aumentar considerablemente su tasa de empleo respecto a la población en el curso de los últimos cinco años, pasando del 46,0% al 50,1% en el año 2007. Este aumento se debe en buena parte al aumento de más de 7 puntos porcentuales de la tasa de participación de las mujeres (OIT, 2008). No obstante, las desigualdades entre hombres y mujeres son tan considerables que, a pesar de dicho aumento, tan sólo dos de cada diez mujeres jóvenes trabajan efectivamente, frente a apenas cuatro hombres jóvenes de cada diez. Según las

proyecciones de la OIT, si esta tendencia se mantiene, la región alcanzará la media mundial en una generación.

Ahora bien, las mujeres siguen confinadas esencialmente a los empleos vulnerables. En el año 2007, éstos representaban el 43,2% de los puestos de trabajo de las mujeres y el 28,2% en el caso de los hombres, y el grupo de trabajadores familiares no remunerados supone un 25,3% en el caso de las mujeres frente a sólo un 5,2% en el de los hombres.

No obstante, es importante subrayar la paradoja en materia de empleo que supone la coexistencia de una tasa de desempleo de larga duración de nacionales con una tasa de empleo bastante elevada. Una de las particularidades de la región, especialmente en el caso de los Estados del Golfo, es que un buen número de los empleos generados por el crecimiento ha ido a parar a los trabajadores migrantes (especialmente en la construcción, pero también en muchos otros sectores económicos).

El número de desempleados en el año 2007 era de un tercio superior al de hace 10 años, y el desempleo de las mujeres ha aumentado en un 50%. Casi dos de cada diez mujeres y uno de cada diez hombres no encuentran trabajo. El desempleo de los jóvenes es aún más preocupante, y se sitúa a un nivel tres veces superior al de los adultos.

Con todo y con eso, probablemente las tasas de desempleo oficiales subestiman el grado de subutilización de la mano de obra femenina, ya que, si bien los hombres tienden a seguir buscando un empleo, las mujeres tienen mayor tendencia a considerarse amas de casa aun cuando no dudarían en ocupar un puesto de trabajo si lo encontrarán. Es lo que se denomina "las trabajadoras desanimadas",⁴ que no aparecen en las estadísticas de desempleo. La proporción de la pobreza extrema entre los empleados prácticamente se ha duplicado entre 1997 y 2007, situándose en este último año en el 4,2%. La proporción de los trabajadores pobres (2 US\$/día) supone un 19,3% en el año 2007.

⁴ Por ejemplo, en 1997 en Egipto las tasas de desempleo eran del 7% para los hombres y del 21% para las mujeres. En el caso de los hombres se identificó un 2% adicional que se encontraban fuera de la población activa, ya que, si bien deseaban trabajar, no consideraban que pudieran encontrar un empleo y por consiguiente no se molestaban en buscarlo. Entre las mujeres, esta categoría de "trabajadoras desanimadas" comprendía al 11% del total. Si la tasa de desempleo tuviera en cuenta esta categoría de trabajadoras desanimadas, se contabilizarían como desempleadas $21 + 11 = 32\%$ de las mujeres (Banco Mundial, 2004).

Tablas sobre las tendencias mundiales del empleo de las mujeres (OIT, 2008)
Indicadores mundiales del mercado de trabajo, 1997 y 2007

	Mujeres		Hombres		Total	
	1997	2007*	1997	2007*	1997	2007*
Población activa (millones)	1.071,7	1.267,7	1.625,0	1.895,3	2.696,7	3.163,0
Empleo (millones)	1.001,6	1.186,1	1.530,3	1.787,0	2.531,9	2.973,1
Desempleo (millones)	70,2	81,6	94,6	108,3	164,8	189,9
Tasa de actividad (%)	52,9	52,5	80,4	78,8	66,7	65,6
Tasa de empleo/población	49,5	49,1	75,7	74,3	62,6	61,7
Tasa de desempleo (%)	6,5	6,4	5,8	5,7	6,1	6,0

Tasa de actividad de los hombres y de las mujeres, 1997 y 2007, y diferencia entre los sexos (mujeres económicamente activas por cada 100 hombres, 2007)

	Tasa de actividad de las mujeres (%)		Tasa de actividad de los hombres (%)		Mujeres económicamente activas por cada 100 hombres
	1997	2007*	1997	2007*	2007*
Mundo	52,9	52,5	80,4	78,8	66,9
Economías desarrolladas y Unión Europea	51,3	52,7	70,8	68,2	82,0
Europa Central y del Sudeste (fuera de la UE) y CEI	50,7	49,7	70,9	69,8	80,5
Asia del Este	70,9	67,1	84,5	81,4	78,9
Asia del Sudeste y Pacífico	57,4	59,1	82,8	82,8	73,2
Asia del Sur	36,6	36,2	83,8	82,0	41,7
América Latina y Caribe	47,2	52,9	81,8	79,1	70,5
Oriente Medio	25,6	33,3	77,5	78,3	38,7
África del Norte	23,8	26,1	75,5	75,9	34,8
África Subsahariana	64,1	62,6	87,4	86,1	75,0

* por consiguiente no se molestaban en buscarlo. Entre las mujeres, esta categoría de "trabajadoras desanimadas" comprendía al 11% del total. Si la tasa de desempleo tuviera en cuenta esta categoría de trabajadoras desanimadas, se contabilizarían como desempleadas $21 + 11 = 32\%$ de las mujeres (Banco Mundial, 2004).

Tasa de desempleo de los hombres y de las mujeres, total y para los jóvenes, 1997 y 2007

	Tasa de desempleo (%)							
	Mujeres Total		Hombres Total		Mujeres jóvenes		Hombres jóvenes	
	1997	2007*	1997	2007*	1997	2007*	1997	2007*
Mundo	6,5	6,4	5,8	5,7	12,3	12,5	12,0	12/02/09
Economías desarrolladas y Unión Europea	8,1	6,7	6,9	6,2	15,0	12,5	14,4	13,8
Europa Central y del Sudeste (fuera de la UE) y CEI	10,9	8,3	10,6	8,7	21,4	17,9	19,8	16,9
Asia del Este	3,1	2,7	4,2	3,8	6,3	5,8	8,7	7,9
Asia del Sudeste y Pacífico	4,2	6,9	3,9	5,6	10,2	16,7	9,8	16,0
Asia del Sur	5,3	5,8	4,4	4,8	10,9	9,9	9,9	9,8
América Latina y Caribe	10,7	10,9	6,3	6,9	19,3	21,6	11,9	14,0
Oriente Medio	18,6	15,6	11,3	10,3	33,5	29,5	23,4	21,1
África del Norte	16,5	16,2	10,1	9,0	30,3	32,3	22,2	21,2
África Subsahariana	9,6	9,1	7,7	7,5	14,9	13,9	14,5	13,6

Tasa de empleo / población de los hombres y de las mujeres, total y para los jóvenes, 1997 y 2007

	Tasa de empleo/población (%)							
	Mujeres Total		Mujeres Total		Mujeres Total		Mujeres Total	
	1997	2007*	1997	2007*	1997	2007*	1997	2007*
Mundo	49,5	49,1	75,7	74,3	42,5	40,1	58,3	55,1
Economías desarrolladas y Unión Europea	47,2	49,1	65,9	64,0	42,1	42,8	48,0	45,6
Europa Central y del Sudeste (fuera de la UE) y CEI	45,2	45,6	63,4	63,8	30,9	29,8	41,0	42,0
Asia del Este	68,7	65,2	80,9	78,4	69,8	64,5	66,8	61,6
Asia del Sudeste y Pacífico	55,0	55,1	79,6	78,1	45,0	40,3	58,5	53,7
Asia del Sur	34,7	34,1	80,1	78,1	27,4	26,2	60,2	57,2
América Latina y Caribe	42,1	47,1	76,6	73,7	34,3	35,3	60,9	53,4
Oriente Medio	20,8	28,1	68,7	70,3	15,3	19,5	42,3	44,3
África del Norte	19,9	21,9	67,8	69,1	15,4	14,7	42,1	39,8
África Subsahariana	58,0	56,9	80,6	79,7	50,4	49,0	64,8	63,5

Economías industrializadas y UE

La situación en las economías del Norte del Mediterráneo y de la UE contrasta con la de los PAM. En ellas, la situación de las mujeres en el mercado de trabajo ha avanzado mucho en comparación con la del Sur, con casi 6 mujeres de cada 10 que participan activamente en el mercado de trabajo. Entre todas las mujeres que trabajan, el 88% (frente al 82,1% de los hombres) tiene empleos remunerados y por cuenta ajena, el 3,9% son empleadoras (frente al 7,9% de los hombres) y el 5,8% de mujeres trabajan por cuenta propia (frente al 9,3% de los hombres), mientras que el 2,3% de las mujeres contribuyen a una actividad familiar (frente al 0,8% de los hombres) (OCDE, Perspectivas del empleo 2007). No obstante, como tan sólo 6 de cada 10 personas participan activamente en el mercado de trabajo, existe aún un importante potencial por explotar si se pusieran en práctica políticas adecuadas (OCDE, 2007).

Con todo, las diferencias en los países del norte y los del sur son muy significativas por lo que respecta al potencial que representan las mujeres que no participan en el proceso de producción en una y otra orilla del Mediterráneo. La situación en los países de la orilla sur y este del Mediterráneo pone de manifiesto la urgencia de encontrar soluciones a la escasa participación de las mujeres en la población activa, a las tasas de desempleo femenino excesivamente elevadas y a las desigualdades de género en el mercado de trabajo. Es urgente porque, en estos países, el empleo de las mujeres no puede considerarse ya, como antes, como una "variable coyuntural y sin influencia" sobre la senda de crecimiento de las tasas de actividad globales y las tasas de desempleo globales.

Conclusión

En nuestros días, si las tasas de actividad globales de la región son las más bajas del mundo y las tasas de desempleo globales

son las más altas del mundo, ello se debe fundamentalmente a la influencia de las correspondientes tasas de los jóvenes y de las mujeres en particular. Dichos indicadores sexo-específicos, utilizados para describir la situación de las mujeres en el mercado de trabajo en dichos países, les sitúan en las últimas posiciones a escala mundial. Por lo demás, afectan directamente a sus indicadores económicos y sociales globales, y se traducen en un retraso y una mala clasificación en el ranking mundial (*Global Gender Gap Report 2009*).

Es más, dejando a un lado este aspecto comparativo a nivel internacional, son numerosos los estudios teóricos y empíricos⁵ que han puesto de manifiesto que la discriminación en general y la discriminación entre los sexos en particular tiene un coste económico considerable. Y los costes de la discriminación en estos países tienen repercusiones en diversos ámbitos de la vida social y económica. Por ello, los PAM, pese a las diferencias y especificidades que presentan, no pueden seguir permitiéndose considerar la cuestión de la actividad económica de las mujeres y la de la desigualdad entre los sexos como un problema marginal y secundario en sus estrategias de desarrollo sostenible.

2. El papel del trabajo de las mujeres en la Asociación Euromediterránea

Son varias las evaluaciones que se han llevado a cabo durante los últimos diez años para analizar el papel de los derechos de las mujeres y de la igualdad entre los sexos en las políticas de la AEM. A este respecto, citaremos los principales informes que permiten comprender la evolución de la acción de la AEM en el ámbito del empleo femenino y los derechos de las mujeres en general:

- El informe sobre "*La integración de los derechos de las mujeres en Oriente Medio y el Norte de África en la Asociación Euromediterránea*", publicado en mayo de

⁵ A título indicativo, valga recordar las teorías de G. Becker y de otros economistas sobre los costes de la discriminación, así como todos los estudios sobre las discriminaciones salariales y los costes que se derivan de ellas.

2003 por la Red Euromediterránea de Derechos Humanos (autoras: Rabea Naciri e Isis Nusair).

- El documento informativo sobre *“El papel de las mujeres en la vida económica y social y, en particular, su integración en el mercado de trabajo”*, del Comité Económico y Social europeo, del que fue ponente la Presidenta del Comité de Seguimiento Euromed entre 2000 y 2004, Giacomina Cassina.

- El informe sobre *“Los derechos de las mujeres en la AEM”* publicado en 2005 por el CES francés.

- El informe sobre *“Las mujeres como participantes de pleno derecho en la Comunidad Euromediterránea de Estados Democráticos”*, publicado en 2006 por EuroMeSCO.

- El reciente informe de la Red Euromediterránea de Derechos Humanos (REMDH): *“La igualdad de género en la región euromediterránea. ¿Del Plan de Acción a la acción?”* (octubre de 2009), informe paralelo sobre la aplicación del Plan de Acción de Estambul.

- Existen asimismo otras evaluaciones más recientes realizadas por agencias gubernamentales o por la sociedad civil, concretamente por la Red Euromediterránea de Derechos Humanos con ocasión de la Conferencia Euromediterránea de Mujeres de Barcelona+10 y a raíz de la Conferencia de Estambul de 2006 y las ulteriores conferencias de seguimiento.

De todas estas evaluaciones se desprende que la posición de la Asociación Euromediterránea con respecto a los derechos de las mujeres ha evolucionado a lo largo de todo el Proceso de Barcelona. Mientras que la cuestión de las mujeres sólo se abordaba de forma tímida y marginal durante las primeras etapas de este proceso, desde la Conferencia Euromed+10 de 2005 y la Conferencia de Estambul ha sido abordada de manera más activa en sus diferentes aspectos políticos, económicos y culturales.

Primeras etapas del proceso

Papel marginal de la cuestión de las mujeres

La AEM tan sólo reserva a la cuestión de las mujeres un papel marginal tanto en la dimensión política como en la dimensión económica de la cooperación. En efecto, la evaluación realizada por el CES de Francia indica que la única mención directa que se hace a las mujeres en el propio texto de la Declaración de Barcelona aparece en el marco de la cooperación económica y financiera, en una de las disposiciones relativas a la cooperación y a la concertación económica en la que los participantes “reconocen el papel clave de la mujer en el desarrollo y se comprometen a fomentar su participación activa en la vida económica y social y en la creación de empleo”.

En el ámbito de la cooperación política y de seguridad, el lugar atribuido a los derechos de las mujeres es meramente indirecto, un punto en el que se afirma el compromiso de los participantes de “respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales” [...] “sin discriminación alguna por motivos de raza, nacionalidad, lengua, religión o sexo”.

Rabéa Naciri, que en el año 2003 planteaba la ausencia de la cuestión de las mujeres en el marco de la Asociación, explica que, pese al hecho de que

“los activistas y organizaciones feministas de la región mediterránea habían seguido de cerca el proceso de establecimiento de la AEM y acogieron favorablemente la Asociación y su potencial de promoción de los derechos de las mujeres, la puesta en marcha de los instrumentos políticos, institucionales y financieros de la AEM en Barcelona en 1995 se llevó a cabo en ausencia de las mujeres, y más concretamente de las de la ribera sur del Mediterráneo. Esta ausencia de representación de los intereses de las mujeres con ocasión del establecimiento de la AEM se reflejó, a su vez, en la ausencia de la cuestión de las mujeres tanto en la Declaración como en los Acuerdos de Asociación.

Siete años después del inicio del proceso de asociación, son muy escasas las iniciativas existentes en materia de estudios y bases de datos sobre las mujeres de los países de la región mediterránea. En líneas generales, persisten los clichés y los estereotipos que perciben a las mujeres de la ribera sur del Mediterráneo como seres uniformes y resignados a sus condiciones de vida. También las competencias y los conocimientos femeninos del sur son ignorados y, como consecuencia de ello, escasamente integrados en el proceso de elaboración y seguimiento de los programas y proyectos de la Asociación...”.

En los años 2001 y 2002, empezaron a tomarse algunas iniciativas positivas con respecto a la integración de los derechos de las mujeres en la AEM. A raíz de una recomendación de la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores de noviembre de 2001 relativa a la consideración de los principios de la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la Asociación, esta cuestión fue incluida por vez primera en el orden del día de la reunión del Comité de Asociación UE-Marruecos celebrado en marzo de 2002. La importancia de la integración de los géneros también fue subrayada por lo que respecta a la cooperación bilateral en el marco de la AEM. Bajo la Presidencia posterior belga, se pidió a la Comisión Europea que llevara a cabo una evaluación de los programas de la Asociación Euromediterránea desde el punto de vista de la igualdad, para determinar en qué medida contenían programas relativos a las mujeres, así como los efectos de las actividades realizadas sobre la vida de estas últimas. Así pues, se trataba de evaluar los programas de la AEM desde una perspectiva de género.

De la práctica ausencia de cualquier mención a las mujeres en la Declaración de Barcelona y en los Acuerdos de Asociación se desprende que los proyectos relativos a los derechos de las mujeres sólo recibieron una financiación muy modesta en el marco de los Programas MEDA. Es cierto que los compromisos MEDA I y MEDA II reservaron en ambos casos fondos especiales para la promoción de los derechos de las mujeres, como por ejemplo el programa regional MEDA I sobre el Reforzamiento del Papel de las Mujeres en la Vida Económica, iniciado en 2004 con unos recursos muy limitados (5 millones de euros).

Ya el Reglamento MEDA I (1995-99) reservaba en principio un lugar importante a la igualdad entre hombres y mujeres en el marco de los proyectos específicos en el ámbito de la educación (acceso de las niñas a la educación básica e integración y retención de las niñas en el sistema escolar), del acceso de las mujeres a la sanidad, especialmente maternal e infantil, junto con algunas acciones de promoción de la planificación familiar y de actividades generadoras de ingresos para las mujeres (la primera generación de fondos sociales de desarrollo contemplaba la concesión de microcréditos que tenían por objeto favorecer el acceso a la financiación y el reforzamiento de las capacidades de gestión, concretamente en Egipto y en Jordania).

Pero en el marco de esta primera generación de programas era sumamente difícil distinguir, más allá del carácter parcial y ecléctico de los proyectos, que carecían de toda coherencia, la parte de los fondos que beneficiaba efectivamente a las mujeres.

A menudo, las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres, especialmente en la ribera sur del Mediterráneo, adolecen de una base institucional frágil y tienen grandes dificultades para acceder a la información sobre los procedimientos y estructuras de la UE, lo que hace muy difícil su acceso a la financiación comunitaria (R. Naciri).

Barcelona + 10

Reducir la diferencia entre las expectativas y la realidad

Así pues, diez años después del inicio de la Asociación la situación de las mujeres parecía haber progresado bastante poco, al menos en la ribera sur, y no sólo por lo que respecta al trabajo sino en muchos otros ámbitos, principalmente la participación de las mujeres en la toma de decisiones en la vida pública y política. La Conferencia Euromediterránea de Mujeres Barcelona+10 fue organizada con el objetivo precisamente de reducir la diferencia entre las expectativas generadas diez años antes y la realidad actual, sobre todo por

lo que respecta a los derechos de las mujeres. La Conferencia subrayó que los principales instrumentos para cambiar este estado de cosas eran el acceso al trabajo y a una retribución justa, la lucha contra el analfabetismo y la elevación del nivel de instrucción de las mujeres. Además, propuso la inserción de una cláusula expresa de promoción de los derechos de las mujeres en los Acuerdos de Asociación, así como en el marco de la Política Europea de Vecindad y en cualquier otro acuerdo relativo a la relación entre ambas riberas del Mediterráneo.

En 2006, el informe de EuroMeSCo llamó la atención sobre el hecho de que los Estados de la AEM habían adoptado un enfoque unidimensional del papel de las mujeres en el proceso de desarrollo económico, reflejando la perspectiva que había predominado durante toda una década. Por consiguiente, habían fracasado a la hora de reconocer que la plena realización de los derechos socioeconómicos era indisoluble de la de los derechos civiles y políticos, y que el establecimiento de un marco para la realización de todos los derechos fundamentales requería la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos.

La Conferencia de Estambul de 2006

Los avances en la igualdad entre sexos... habían sido lentos y difíciles

Ésta es la razón por la cual, en su reunión de Estambul de 2006, los Ministros Euromediterráneos responsables de la condición femenina celebraron una conferencia sobre el reforzamiento del papel de las mujeres en la sociedad. El Proceso de Estambul establece una dinámica entre la Unión Europea y sus nueve países asociados mediterráneos (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria, Palestina y Túnez). Conjuntamente, los Ministros elaboraron un Plan y un marco de acción a cinco años (PAI) que tenía como objetivo

promover la igualdad entre los hombres y las mujeres en los ámbitos político, civil, social, económico y cultural. En consecuencia, se comprometieron a combatir todas las formas de discriminación de las mujeres.

De la evaluación más reciente realizada por la REMHD en su último informe paralelo sobre la aplicación del Plan de Acción de Estambul, *"La igualdad de género de la región euromediterránea ¿Del Plan de Acción a la acción?"* (octubre de 2009), se desprende que, hasta ese momento, los avances en la igualdad entre sexos y las iniciativas relativas a los derechos de la mujer en el seno de la AEM habían sido lentos y difíciles.

En dicho informe se subraya acertadamente que la Conferencia de Estambul marcó un punto de inflexión importante en la historia de los derechos de las mujeres en el seno de la AEM. Once años después de la Declaración de Barcelona, se establecía por vez primera un mecanismo regional para la promoción y la protección de los derechos de las mujeres y la igualdad entre los sexos integrado por los 35 representantes de los miembros de la UE y de sus socios mediterráneos. El PAI creó grandes expectativas entre las organizaciones de la sociedad civil sobre las posibilidades que se derivarían de este nuevo mecanismo para mejorar la situación de las mujeres en los países de la AEM.

No obstante, entre las cuestiones claves abordadas en la evaluación de la REMDH no se incluía la cuestión del empleo de las mujeres.⁶ La REMDH realizó cinco informes previos con el fin de hacer un balance preliminar de la situación y evaluar los avances conseguidos entre 2006 y 2008. Dichos informes se refieren al Mashreq, el Magreb, Egipto, Turquía y el último a Europa con unos términos de referencia ligeramente diferentes.

Por lo que respecta al informe sobre Europa, además de los términos de referencia se adoptó una nota de

⁶ Dichas cuestiones claves son las siguientes:

- respeto de los compromisos adquiridos en el marco de los convenios internacionales, y en particular de la CEDAW;
- los derechos de las mujeres en las legislaciones nacionales;
- la participación de las mujeres en la vida civil y política;
- la violencia contra las mujeres.

orientación específica. En ella se identifican como elementos fundamentales la participación de las mujeres en la vida política, la igualdad profesional (salario y acceso a puestos de responsabilidad) y la violencia doméstica (REMDH, 2009).

Programa Regional sobre el “Papel de las Mujeres en la Vida Económica”

La Presidencia belga también puso en marcha el primer programa regional euromediterráneo sobre el reforzamiento del papel de las mujeres en la vida económica. El programa “Papel de las Mujeres en la Vida Económica” de la Asociación Euromediterránea, RWEL, tenía por objeto incrementar la participación económica de las mujeres en la sociedad. Su principal línea de actuación era poner el énfasis en el papel que las organizaciones mediterráneas gubernamentales y no gubernamentales desempeñan para facilitar y desarrollar las oportunidades de participación de las mujeres en la economía y la emancipación de las mujeres. El programa trienal (2006-2009) se extendía a 10 países de la región mediterránea, y estaba financiado por la Comisión Europea y gestionado por el British Council (la agencia cultural británica) en asociación con el Instituto Mediterráneo para los Estudios de Género de Chipre. La puesta en marcha del proyecto se inició en el año 2008.

Las actividades realizadas ponen el acento en tres componentes fundamentales del proyecto:

1. El seguimiento y la asistencia técnica de los proyectos de la iniciativa “Reforzamiento de las Oportunidades de la Mujer en la Vida Económica” (SOWEL). En su mayor parte, se trata de organizaciones de desarrollo orientadas a la prestación de servicios y centradas en el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, la concesión de microcréditos y el desarrollo de capacidades. Algunas de las organizaciones participantes integran redes de mujeres e incorporan un enfoque más centrado en los derechos, mientras que otras trabajan con institutos de investigación, cámaras de comercio y de industria y organizaciones mediáticas.

2. Los estudios y la base de datos relativos a las políticas de la integración del concepto de género en los países mediterráneos. Durante los años 2006/2007 se llevaron a cabo dos grandes estudios en los países mediterráneos incluidos en el Programa Euromed:

a. Evaluación de los mecanismos nacionales para la promoción de las mujeres, con un énfasis particular en el análisis de su capacidad para hacer frente a las legislaciones discriminatorias en materia de género.

b. Análisis de la situación económica de la mujer, integrando en el mismo un análisis de los múltiples factores críticos que influyen en la participación económica femenina, como los códigos de la familia y los códigos laborales.

Asimismo, se organizó otro seminario regional que tuvo lugar en Jordania el 30 de junio y el 1 de julio de 2008 con el fin de implicar al mayor número posible de actores afectados por la participación de la mujer y su emancipación que tenía como objetivo servir de catalizador para promover las recomendaciones y conclusiones de seminario.

3. Sensibilización, difusión de información y comunicación para promover la integración del concepto de género. Este tercer componente del programa proporciona un foro de contactos y de formación. Gracias al bagaje de conceptos generados por los proyectos de la iniciativa RWEL y los estudios realizados, este componente contribuye a valorizar la responsabilidad y la receptividad de las organizaciones públicas de la región mediterránea por lo que respecta a los derechos económicos de las mujeres.

También se realizó un cortometraje documental sobre la emancipación económica de las mujeres en la región mediterránea. En él se pone de manifiesto la contribución de la mujer a las diferentes esferas de actividad económica y se destacan las principales cuestiones ligadas a las políticas propuestas por el programa “Papel de las Mujeres en la Vida Económica” para promover la emancipación económica de la mujer en la región mediterránea.

Conclusión

Las diferentes evaluaciones indican que la consideración de las cuestiones de género en el marco de la AEM, y más concretamente en el plano económico, sigue siendo un fenómeno bastante reciente. Cuando se analizan con detalle los programas sobre la participación económica de la mujer que se han citado, y pese a las diferentes actividades realizadas, no se encuentran acciones especialmente significativas capaces de movilizar políticas de envergadura nacional y programas nacionales dirigidos a promover el empleo de las mujeres en la AEM y su trabajo decente y que estén realmente en condiciones de ayudar a encontrar soluciones al enorme déficit del empleo femenino y de la participación de las mujeres en la población activa. Con todo, el propio impacto de estos programas debe aún evaluarse a escala de los PAM.

Así, se ha lanzado una nueva iniciativa bajo la forma de un nuevo programa regional para los países del sur de la PEV denominado "Potenciar la igualdad entre hombres y mujeres en la región euromediterránea" (2008-2011). Este programa debe ser analizado y evaluado. El programa regional Euromed Igualdad entre Hombres y en Mujeres (EGEP)⁷ se inscribe en el marco del seguimiento de la Conferencia de Estambul. Su objetivo consiste en reforzar las dinámicas igualitarias existentes, así como detectar las lagunas y poner remedio a las mismas. Da continuidad al programa regional sobre el papel de la mujer en la vida económica, que finalizó en el año 2009.

3. Por una Estrategia global y coherente de la AEM al servicio del aumento de la participación de las mujeres en la población activa y la lucha contra la discriminación en el trabajo en los PAM

Argumentario y orientaciones previas a la Estrategia

Teniendo en cuenta el preocupante panorama que se ha trazado sobre la cuestión del empleo de las mujeres en la ribera sur y este del Mediterráneo, que muestra un estado de situación que deja mucho que desear, también por lo que respecta a la acción de la AEM en este ámbito, proponemos la formulación de cinco programas de acción en el marco de una estrategia global sobre el empleo femenino. Estas propuestas irán precedidas de algunos elementos de un argumentario y de orientaciones preliminares para la puesta en marcha de dichas acciones.

■ *Las mujeres, sin empleo y cada vez más educadas: una masa crítica despilfarrada y una rémora real para el desarrollo*

Si se parte de la base de que cada vez está más extendida la convicción de que los mercados de trabajo constituyen el principal mecanismo de transmisión que permite a los grupos más desfavorecidos de la sociedad beneficiarse de las ventajas del crecimiento económico, el acceso al empleo, y más concretamente al trabajo decente, es por tanto un

⁷ La ejecución del programa regional Euromed Igualdad Hombres Mujeres (EGEP), financiado por la Comisión Europea, ha sido confiada a un consorcio de dos organizaciones, cada una de una ribera del Mediterráneo: la consultora Transtec y el Center of Arab Women for Training and Research (CAWTAR).

eslabón fundamental en el proceso hacia una mayor igualdad entre hombres y mujeres. El trabajo decente de las mujeres es asimismo una condición previa para el desarrollo económico, en la medida en que, a largo plazo, las economías no pueden permitirse ignorar un recurso sin explotar como el que constituye el trabajo de las mujeres.

El reforzamiento de la posición de las mujeres en el mercado de trabajo con el fin de fomentar su emancipación económica en la ribera sur y este del Mediterráneo debe ser un pilar fundamental de la estrategia de desarrollo global. La consolidación del poder económico de las mujeres es asimismo una condición necesaria para la promoción de sus derechos y sus libertades. Sin empleo y, por consiguiente, sin poder económico, las mujeres de los PAM no pueden liberarse de su subordinación a los hombres ni acceder a una plena ciudadanía o ejercer sus libertades, ni tampoco contribuir al desarrollo según sus capacidades.

Con los avances en la educación, las mujeres sin empleo constituyen cada vez más una masa crítica de despilfarro de la inversión en capital humano realizada mediante la educación por las generaciones precedentes y futuras. Como consecuencia de ello, constituyen una rémora real al proceso de desarrollo.

■ ***Por una mayor coherencia de las acciones, por una estrategia global***

Acabamos de ver que la acción de la Asociación Euromediterránea con respecto a la cuestión de los derechos de las mujeres y al reforzamiento de su papel económico y social ha evolucionado desde la Declaración de Barcelona y, si bien debemos felicitarnos por dichos avances, debe

subrayarse asimismo que el balance de la AEM en este ámbito indica que tanto la concepción como los recursos movilizados, tanto financieros como institucionales, siguen estando sensiblemente por debajo de lo que exige la situación y su evolución en el ámbito del trabajo de las mujeres, tal como ha quedado demostrado en el análisis precedente.

Las necesidades y las expectativas de las mujeres, y los compromisos asumidos por los Estados de la AEM a este respecto siguen estando muy lejos de las realizaciones concretas que pueden invocarse en el marco de la Asociación. Además, el despilfarro derivado de la no utilización del potencial y de los recursos que supone el trabajo de las mujeres corre el riesgo de convertirse, en un contexto de recesión, en un fenómeno no sostenible, no sólo desde el punto de vista de la exigencia de los derechos de las mujeres y del principio de igualdad de género, sino también desde el punto de vista del crecimiento y del desarrollo sostenible.

Lo que se echa de menos en los diferentes programas descritos, en particular, es una coherencia global que dé sentido a las acciones y una visión estratégica. En suma, lo que daría eficacia e impulso a estas acciones sería un marco coherente y estratégico global que integre las estrategias transversales y específicas ligadas a los diferentes ámbitos de los derechos de las mujeres y de la igualdad de género, a imagen y semejanza de la Hoja de Ruta adoptada en el seno de la UE, que integra todos los aspectos vinculados con la cuestión de la igualdad.

Dado que la construcción de la Asociación Euromediterránea sólo puede inscribirse en un proceso de convergencia y no de estrabismo o de paralelismo, el programa de acción sobre la actividad económica de las mujeres de los PAM no puede concebirse de manera aislada de otros programas de la Asociación y sin asegurar la implicación activa de los interlocutores y las mujeres del Norte.

■ **Unos medios financieros apropiados**

En materia de instrumentos financieros, la proporción de los créditos asignados resulta insignificante en relación con las necesidades y las expectativas de las mujeres de la región. Las evaluaciones llevadas a cabo ponen de manifiesto que, en el marco del Programa MEDA II, esta partida ha recibido un volumen total de 24 millones de euros sobre un total de 5.200 millones de euros a lo largo de siete años, lo que representa una ínfima proporción y está en total contradicción con los compromisos de los Estados miembros de la AEM y los objetivos de los programas emprendidos.

Esta limitación financiera pone de relieve la escasa representatividad de las asociaciones feministas y de las mujeres en general, más sensibilizadas a la integración de los derechos de las mujeres en la AEM, especialmente dentro de los PAM.

■ **Mecanismo de evaluación y de seguimiento**

La expresión más evolutiva de los programas aplicados en los PAM en el ámbito de los derechos de las mujeres es el marco del PAI. Ahora bien, tal como se desprende de las evaluaciones realizadas, concretamente por la REMDH,⁸ dicho marco, al igual que los programas que le han precedido, adolece de falta de coherencia entre los mecanismos de aplicación, de ejecución, de seguimiento y de evaluación.

Debido a la falta de visibilidad y de conocimiento del PAI, los actores relevantes, incluidos los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales, prácticamente no se han comprometido con su aplicación, su seguimiento y su evaluación. Han pasado dos años desde la adopción del PAI, y muchos de los actores afectados siguen sin conocerlo y no están implicados en él de ningún modo.

Faltan, por lo tanto, dos grandes elementos fundamentales para dar seguimiento a su aplicación. En primer lugar, deberían ponerse en marcha procedimientos que permitan identificar objetivos claros y desarrollar indicadores cuantificables. En segundo lugar, sería necesario un mecanismo que asegure la existencia de un verdadero proceso de seguimiento. En estos dos últimos años se han confirmado las inquietudes de la REMDH por lo que respecta a la inexistencia de un mecanismo de seguimiento y de una definición clara de responsabilidades por lo que respecta a la aplicación del PAI. Así se vio confirmado igualmente en el informe publicado por la Comisión Europea sobre la aplicación de los resultados de la Conferencia de Estambul 2006-2007.

La separación entre el PAI y los restantes mecanismos de la Asociación Euromediterránea, ya estén vinculados a los Acuerdos de Asociación o a la Política europea de Vecindad, reduce el impacto del PAI. Por lo demás, los Acuerdos de Asociación celebrados con varios de los países de la región no mencionan la cuestión relativa a las normas en materia de igualdad de género ni la cuestión del impacto que tienen sobre las mujeres.

■ **Las mujeres y la sociedad civil, parte integrante de la concepción, la elaboración y la aplicación de las acciones**

La parte no gubernamental, la sociedad civil y fundamentalmente las mujeres y las asociaciones feministas, deben ser parte integrante del proceso de diseño, elaboración y aplicación de esta estrategia, es decir, estar realmente implicadas en todo el proceso, especialmente por lo que respecta al PAI, su concepción, su puesta en marcha, su aplicación y el seguimiento de todo el proceso.

⁸ La igualdad entre los sexos sigue sin ser un elemento central de la Asociación Euromediterránea o de la Política Europea de Vecindad, y está totalmente ausente de la Unión para el Mediterráneo. Debería otorgarse una mayor importancia a esta cuestión en el marco de los diálogos políticos y los programas de cooperación.

- Una vinculación y una coordinación entre todo lo que se hace en el marco de los Programas de la Hoja de Ruta europea y los programas aplicados en el marco de la Estrategia en los PAM. Las diferencias por lo que respecta a la situación de las mujeres entre las dos riberas del Mediterráneo, especialmente en el mercado de trabajo, no deben conducir en ningún caso a la adopción de estrategias completamente separadas y disociadas que se ignoren entre sí en el norte y en el sur. Ahora bien, esto es lamentablemente lo que parece suceder por lo que respecta a las cuestiones del empleo y de la segregación profesional.

- No debe olvidarse que las desigualdades entre los sexos persisten tanto en el norte como en el sur. Las diferencias afectan sobre todo a la magnitud de dichas desigualdades y a las legislaciones en materia de derechos económicos y sociales, en las que existe un déficit mayor en la ribera sur y este del Mediterráneo. No puede pretenderse construir una Asociación sobre la base de una visión estrábica, por más que los niveles de desarrollo económico, social, cultural y político sean diferentes.

- La AEM necesita una concepción integrada y coherente basada en partenariados de la sociedad civil Sur-Sur y Norte-Sur, capaces de imaginar estrategias, elaborar programas y tender los puentes de la negociación con los Estados de la AEM. La iniciativa de la Plataforma NG Euromed pretende, por sus objetivos, inscribirse en este proceso. Para ello, deberán consolidarse los intercambios de experiencias bilaterales y multilaterales de partenariados Sur-Sur y Norte-Sur.

Una estrategia coherente y global para el empleo de las mujeres

Problemática general

La discriminación en el trabajo de las mujeres es, ante todo y sobre todo, una violación de los derechos de las mujeres y de los derechos humanos en general.

La escasa participación de las mujeres en la población activa constituye un coste económico y social para las mujeres de manera directa y para los hogares y para la economía y la sociedad en su conjunto de manera indirecta.

Así pues, constituye un obstáculo a los objetivos y a los imperativos del desarrollo sostenible.

La idea esencial de esta problemática pasa por dos cuestiones:

- El coste económico y social plantea el problema de la eficacia y la eficiencia económica y social.

- El coste humano plantea las cuestiones de los derechos humanos, de la justicia social y de la no discriminación de género.

Ahora bien, los compromisos asumidos por los Estados de la AEM en favor de un desarrollo equilibrado y sostenible están basados fundamentalmente en la eficacia y en la eficiencia económica y social, y en la democracia y el respeto de los derechos humanos y la igualdad entre los sexos. La igualdad entre hombres y mujeres se considera como un factor de desarrollo para el conjunto de la sociedad. Estos países la consideran un vector de paz y de democracia en una región que aspira a convivir en un área de estabilidad y de prosperidad compartidas (según se afirma en los documentos fundadores de la AEM).

Propuesta 11

Acción 1: *Un Argumentario y una Campaña*

- *para una división igualitaria del trabajo (DIT)*
- *para la reducción en un 20% de las diferencias entre la tasa de actividad femenina y la tasa de actividad masculina para el año 2015*

La primera propuesta de acción **A1** se refiere a la elaboración de un argumentario sobre la base de dos grandes ejes, que se sustentaría en estudios e investigaciones en profundidad sobre la magnitud del coste económico, social y humano de la desigualdad en el empleo y la estimación de las pérdidas económicas para las mujeres y para la sociedad en su conjunto.

a. Justificación y objetivos

▪ *Coste económico y social*

Los estudios de simulación ponen de manifiesto que la escasa participación de las mujeres en la población activa tiene un coste elevado para la economía y para la familia: si la tasa de participación en la población activa pasara de

sus niveles actuales a sus niveles predecibles⁹ (que pueden calcularse en función de los niveles existentes de educación de las mujeres, de su fecundidad y de la pirámide de edades), los ingresos de las familias aumentarían en un 25%. A nivel macroeconómico, los estudios de la estadística comparadas indican que un país alcanza niveles más elevados de ingresos por habitante cuanto mayor es la participación de las mujeres en la población activa, y que éste es un factor que puede contribuir a acelerar el crecimiento económico. Si las tasas de participación de las mujeres se hubieran situado a sus niveles predecibles, las tasas de crecimiento del PIB por habitante hubieran sido 0,7 puntos porcentuales más elevados al año durante los años 1990. Esta pérdida de potencial es significativa, teniendo en cuenta que, durante dicha década, el nivel de crecimiento anual medio de la renta por habitante se situó en el 1,9% (Banco Mundial,¹⁰ 2004).

⁹ Los resultados de la descomposición por parte de los expertos del Banco Mundial de la evolución de la participación de las mujeres en la población activa en los países de la región OMNA indican que el crecimiento de las tasas de participación entre 1980 y 2000 se explica en un 21% por los avances en la educación de las mujeres, y en más de un 37% por la caída de la tasa de fecundidad total. El efecto global de la evolución de la pirámide de edades supuso cerca del 15% del aumento de la participación de las mujeres, mientras que un 18% del mismo no se explica ni por los efectos de la educación ni por los de la fecundidad ni por los de la estructura de edades.

En la región OMNA, las tasas de participación de las mujeres en la población activa observadas son inferiores –a menudo en una cuantía considerable– a lo que hubiera cabido esperar en función de las restantes características de la población femenina en edad de trabajar. Esta observación indica que el potencial de integración de las mujeres en las economías de la región determinado por la inversión realizada en la educación de las mujeres y por las tendencias recientes en materia de fecundidad es aún muy grande.

Si la tendencia general para determinar la oferta de mano de obra femenina que los analistas del BM han identificado a escala mundial se aplica a la región OMNA, los ratios de las tasas reales sobre las tasas predecibles deberían situarse en torno a 1 para los países de la región, pero en realidad en todos los casos son inferiores a 1. No obstante, en los casos en los que fue posible llevar a cabo una comparación intertemporal, los ratios han experimentado una progresión entre 1980 y 2000 en todos los casos menos en el de Túnez, si bien siguen situándose en todos los casos por debajo de 1 (Banco Mundial 2004).

¹⁰ *Gender Inequality and Development in the Middle East and North Africa*, Banco Mundial, 2004.

Así pues, la escasa participación de las mujeres en la población activa se traduce en una menor eficacia y una menor rentabilidad de la inversión en la educación de las mujeres, lo que constituye un despilfarro del gasto público destinado por la comunidad nacional a la educación, estimado en torno al 5,3% del PIB de media.

El coste en derechos humanos

La escasa participación de las mujeres plantea, por lo demás, el problema de la desigualdad de trato en el ámbito del trabajo. Las mujeres deben hacer frente a la discriminación en el acceso al mercado de trabajo, y sus oportunidades son menores que las de sus homólogos masculinos, como lo atestiguan las tasas de desempleo femenino, que son mucho más elevadas que las tasas masculinas. Pero siguen teniendo que hacer frente a la discriminación en el ejercicio de su profesión, concretamente por el bloqueo de su carrera profesional por lo que ha dado en llamarse “el techo de cristal” y por lo que respecta a las condiciones de trabajo. La discriminación se sitúa también en el ámbito de la desigualdad de salarios, y en la mayor precariedad de los empleos femeninos.

Así pues, es urgente poner fin a la banalización, la marginalidad y la pseudonormalidad de la cuestión de la participación de las mujeres en la población activa, y acabar con la división sexual tradicional del trabajo, que asigna al hombre el trabajo remunerado y a la mujer el trabajo doméstico gratuito, e impulsar la emancipación económica de las mujeres

Se trata, a través de este argumentario, **de trabajar sobre las mentalidades**

- por un lado, mediante la demostración de las implicaciones de la división sexual del trabajo y de su injusticia,
- y, por otro, mediante la medición del coste económico y social que provoca.

b. Actores y población beneficiaria

Un partenariado tripartito en los PAM entre:

- i. las asociaciones de defensa de los derechos de las mujeres, de los derechos humanos y del desarrollo de los PAM;
- ii. las instituciones;
- iii. los representantes de la AEM.

Este argumentario deben apropiárselo la sociedad civil, las instituciones, el sector privado, los partidos políticos, los sindicatos, los parlamentarios y las asociaciones de mujeres, pero también el sistema educativo que forma a las nuevas generaciones y que debe tener una dimensión específicamente dedicada a la educación en la igualdad y en la ciudadanía.

c. Estrategia de elaboración y de difusión de la DIT:

- i. Seminario regional de elaboración y de diseño de la estrategia de DIT, precedido por un proceso de trabajo en comisiones con puntos focales país por país;
- ii. Seminario regional metodológico para analizar los estudios sobre el coste económico y social de la escasa participación de las mujeres en la población activa (elaboración de indicadores de cuantificación, de seguimiento y de evaluación).
- iii. Realización y publicación de los estudios nacionales y regionales sobre la medición del coste económico, social y humano de la escasa participación de las mujeres.
- iv. Concepción del argumentario y publicación del argumentario DIT.
- v. Encuentros a nivel nacional y regional para la difusión de los resultados de los estudios y del argumentario (seminarios de información, de sensibilización, de formación, mesas redondas, etc.).

Propuesta 12

Acción 2: Políticas de Apoyo al Empleo Femenino (PAEF)

Justificación y objetivos

Las tasas de actividad de las mujeres en el Magreb y en el Mashreq son, como hemos visto, las más bajas del mundo, y sus tasas de desempleo las más elevadas, pese a los avances conseguidos por lo que respecta a su educación y al control de su fecundidad. Las diferencias entre las tasas masculinas y las tasas femeninas siguen siendo excesivas.

No obstante, las políticas de desarrollo en general, y las políticas de empleo en particular, no abordan la cuestión del empleo de las mujeres de manera específica y dirigida, como si el empleo fuera una única variable compacta e indivisible.

En primer lugar, debe señalarse que las políticas de promoción del empleo en los PAM analizadas están por regla general poco desarrolladas y poco elaboradas, tal vez con la excepción de Marruecos y Túnez.

El objetivo de marcar un punto de inflexión en las tendencias del empleo de las mujeres en la región exige, hoy más que nunca, la puesta en práctica de Políticas de Apoyo al Empleo Femenino (PAEF) dirigidas a satisfacer específicamente las necesidades de las mujeres, y en particular de las mujeres jóvenes licenciadas, que son las que sufren unas tasas de desempleo más elevadas, con el objetivo de reducir el desempleo femenino, promover la actividad de las mujeres

y la actividad empresarial femenina y solidaria. Tal como ha quedado demostrado en un reciente informe la OIT, la actividad empresarial femenina, más que la masculina, crea empleos femeninos.

Para cada país, estas Políticas de Apoyo al Empleo Femenino deberán basarse en las siguientes subacciones:

Subacción 2.1: Un Observatorio contra la Discriminación en el Empleo de las Mujeres. Se trataría de un mecanismo de vigilancia, de observación y de lucha contra la discriminación de las mujeres en el acceso al mercado de trabajo.

Subacción 2.2: Un Programa de Reforzamiento de las Capacidades de las mujeres jóvenes licenciadas en su búsqueda de un trabajo decente mediante acciones de formación, de información, de acompañamiento y de autoestima. El diseño y la realización de este tipo de programas estarían abiertos a la contribución de la sociedad civil¹¹ y las asociaciones de mujeres capacitadas para ello.

Subacción 2.3: Un programa de estímulo y promoción de la actividad empresarial femenina solidaria¹² y de igualdad de acceso a los recursos (créditos, propiedades inmobiliarias, servicios, mercados, igualdad en la sucesión).

¹¹ Se trata de emprender experiencias inéditas y también de reforzar las experiencias piloto que ya existen, como por ejemplos las casas de mujeres que cuentan con proyectos de empoderamiento económico de las mujeres en Argelia, Marruecos y Túnez (AFTURD).

¹² La construcción de un concepto que denominaremos "actividad empresarial solidaria" se refiere, a nuestro entender, a los principios de solidaridad que se encuentran en la base de lo que se conoce como economía solidaria basada en la eliminación de la explotación del trabajo por el capital.

Propuesta 13

Acción 3: *Estrategia de lucha contra la discriminación salarial*

Justificación y objetivos

En todo el mundo, las mujeres están peor pagadas que los hombres, y las razones de esta diferencia se explican en parte con la diferencia de cualificaciones y de competencias entre ambos sexos y en parte con la discriminación sexista. Aun cuando la legislación laboral sea igualitaria, como sucede a menudo, persisten unos niveles considerables de discriminación salarial y de desigualdad en el acceso al empleo.

Los estudios realizados por el Banco Mundial durante los años 2000 permiten establecer cuál sería el porcentaje de incremento de los salarios de las mujeres si desapareciera toda discriminación. Este aumento de los salarios se ha estimado en una media del 25% para los países industrializados, que sería aún más elevado en la región OMNA, con un desfase del 32% en los salarios femeninos.

La reducción de las diferencias de remuneración entre hombres y mujeres cobra todo su sentido, más allá de la contribución al establecimiento de una sociedad más justa e igualitaria, en el

plano de la eficiencia económica y social. La eliminación de las diferencias de remuneración entre hombres y mujeres genera una mayor rentabilidad de la economía en su conjunto. Por lo demás, una Comunicación de la Comisión Europea publicada en 2007 analiza las causas del diferencial de remuneración entre hombres y mujeres y propone una serie de acciones para dar solución a este problema.

En el marco de la estrategia de lucha contra la discriminación salarial, proponemos las siguientes subacciones:

Subacción 3.1: La Hoja de Ruta por la Igualdad en los PAM

En el marco de la AEM, se trata de trabajar en la coordinación con los interlocutores del Norte sobre la base de la Hoja de Ruta por la igualdad entre hombres y mujeres 2006-2010, y más concretamente a la luz de las acciones prioritarias en torno a las que se articula. Estas prioridades están en total coherencia con el PAI.¹³

¹³ La Hoja de Ruta por la Igualdad entre mujeres y hombres para el período 2006-2010 fue adoptada el 1 de marzo de 2006. Está inspirada en la Estrategia Marco para la Igualdad entre mujeres y hombres para el período 2001-2005. Asocia el lanzamiento de nuevas acciones con el reforzamiento de las actividades preexistentes que han demostrado su utilidad. Asimismo, reafirma el doble enfoque de la igualdad, que consiste en la consideración de la dimensión de género (la promoción de la igualdad entre los sexos en todos los ámbitos y actividades políticas) y en la adopción de medidas específicas para el sexo subrepresentado.

La Hoja de Ruta representa un compromiso de la Comisión para impulsar el avance de la política de igualdad entre mujeres y hombres conjuntamente con los Estados miembros y otros actores. La Hoja de Ruta por la Igualdad entre mujeres y hombres se centra en seis áreas prioritarias para la acción de la UE en materia de igualdad:

- logro de la misma independencia económica entre mujeres y hombres;
- promoción de la conciliación de la vida laboral y familiar;
- igualdad en la toma de decisiones;
- erradicación de toda forma de violencia de género y de la trata de seres humanos;
- eliminación de los estereotipos de género;
- promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en las políticas externas y de desarrollo de la UE.

La Hoja de Ruta prevé la mejora de la gestión en favor de la igualdad entre mujeres y hombres. En cada una de estas áreas prioritarias, define una serie de objetivos y de acciones. En 2008, fue objeto de un informe de avance y de una evaluación acompañada de propuestas de seguimiento en 2010.

Una de estas prioridades pretende colocar en pie de igualdad a hombres y mujeres en materia de emancipación económica. La eliminación de las diferencias de remuneración entre mujeres y hombres constituye una de las piedras angulares de esta prioridad. La Hoja de Ruta subraya la necesidad de una acción colectiva para eliminar las diferencias de remuneración entre mujeres y hombres.

Subacción 3.2: La creación de una red para la reducción de las diferencias salariales entre hombres y mujeres en los PAM que estaría integrada por representantes de las asociaciones de derechos de las mujeres y de derechos humanos, por los sindicatos y las organizaciones empresariales, las instituciones de los parlamentarios y por los expertos y los delegados europeos de la Hoja de Ruta por la Igualdad.

La misión de esta red consistiría en:

1. Reforzar las legislaciones nacionales mediante directivas contra la discriminación que establezcan la obligación de la igualdad salarial.

2. Incluir las directivas sobre salario igual por trabajo igual para los hombres y las mujeres en los programas de las políticas activas de empleo de los gobiernos y en la agenda de las organizaciones empresariales.

3. Llevar a cabo un trabajo de normalización sobre los métodos y las normas de medición de las diferencias salariales entre sexos y una observación anual de la evolución de dichas diferencias en los diferentes sectores.

4. Estimación de dichas diferencias para cada país y medición de su impacto sobre los ingresos de los hogares (estudios).

5. Sensibilización de los sindicatos y de las organizaciones empresariales sobre esta cuestión.

6. Apoyar la lucha de las mujeres de la ribera Norte en favor de la reducción de las diferencias salariales.

Propuesta 14

Acción 4: *Estrategia de servicios de guardería*

Justificación y objetivos

La mayor parte de los estudios realizados en los países industrializados apuntan en el sentido de que el hecho de disponer de mayores posibilidades atractivas de acceso a servicios de guardería supone un aumento del empleo de las madres (véase, por ejemplo, el estudio de Gornick, Meyers y Ross 1996 citado por el Banco Mundial).

En algunos países industrializados, como Alemania, la manera que han tenido de resolver uno de los grandes problemas de desarrollo podría aplicarse al caso de la región del sur del Mediterráneo. En el año 2000, la tasa de fecundidad de las mujeres alemanas se situaba en 1,36 hijos, una de las tasas más bajas de Europa. Las bajas tasas de natalidad afectan a la dinámica económica y pueden provocar en el futuro graves problemas de financiación del sistema de pensiones y del seguro médico. Algunas mujeres jóvenes tienen la sensación de que están obligadas a elegir entre los hijos y su carrera profesional.

Mientras los padres que trabajan no dispongan de una solución para la guardería de sus hijos, la participación de las mujeres en la población activa seguirá siendo limitada, a expensas del crecimiento económico del país. Consciente de los riesgos futuros que ello entraña, Alemania realiza grandes gastos para asegurar servicios de guardería y para que los centros escolares estén abiertos durante toda la jornada, y así poder encontrar un equilibrio entre el número de defunciones y el número de nacimientos registrados en el total de la población. Se trata de una ruptura voluntaria con la idea de que es necesario elegir entre la bolsa y la cuna (Banco Mundial, 2004).

Con objeto de favorecer el cambio de los roles tradicionales de hombres y mujeres y promover una nueva división sexual del trabajo en el marco de la cual las mujeres puedan emanciparse e integrarse en la población activa, es fundamental prever la forma de asumir la tarea que les incumbe en el cuidado de los hijos y otros miembros dependientes de la familia.

Este trabajo denominado doméstico, al que no se le atribuye generalmente ningún valor monetario ni ningún valor contable, no está reconocido ni social ni económicamente. Y, sin embargo, dicho trabajo tiene un coste, y por consiguiente un valor, y como tal es ofrecido gratuitamente tanto a las empresas, tanto en el sector privado como en el sector público, sin tener en cuenta dicho coste en la remuneración del trabajo, ya que las prestaciones sociales en general y las prestaciones familiares en particular son muy escasas en todos los PAM (por poner un ejemplo, en Túnez la asignación familiar no ha variado desde hace décadas).

Si las jornadas de trabajo de estas mujeres están ocupadas por el trabajo doméstico necesario para alimentar y cuidar a los hijos y las personas de edad avanzada, y si nadie ni nada viene a hacerlo en su lugar, en el caso de que deseen salir a trabajar, algo que cada vez sucederá con más frecuencia gracias a la educación escolar de las niñas y a sus nuevas aspiraciones de emancipación, es evidente que no podrán escapar a dicha necesidad.

En general, las mujeres tienen la voluntad de trabajar, sobre todo aquellas que han invertido en su escolarización y han cursado la enseñanza secundaria y superior. Jóvenes y solteras,

se ponen a trabajar tan pronto como acaban encontrando un empleo, pero tan pronto como se casan y tienen hijos, la mayoría de ellas relega su trabajo en aras de su vida familiar, lo que explica las tasas tan reducidas de actividad entre las mujeres casadas.

En el marco de esta Acción, se trata, por tanto, de asegurar la sustitución de las mujeres en las tareas domésticas y la oferta de servicios de guardería de los hijos y las personas de edad avanzada para permitirles trabajar fuera del hogar recibiendo una remuneración:

Subacción 4.1: Programas nacionales de acogida y de guardería con una política familiar de subvenciones a las familias por dichos servicios.

Subacción 4.2: Creación de un Fondo de “asistencia a domicilio” (de guardería y cuidado de los hijos) en el marco de una serie de reformas fiscales y presupuestarias por parte del Estado, el sector privado y los hogares...

Creación de un fondo público para la financiación de la maternidad.

Subacción 4.3: Programas de formación de asistentes a domicilio para las personas de edad avanzada y minusválidos y para los servicios de proximidad y asistencia.

Subacción 4.4: Programa de educación y de sensibilización “para el reparto de las tareas domésticos entre los sexos y entre las generaciones”

Propuesta 15

Acción 5: Presupuestación sensible al género al servicio de la igualdad en el empleo

Justificación y objetivos

La Presupuestación Sensible al Género (PSG) forma parte de las buenas prácticas presupuestarias desde las primeras iniciativas emprendidas a mediados de los años 1980 y durante los años 1990 en Australia y Sudáfrica, países pioneros en este ámbito. Desde entonces, dichos ejemplos han sido seguidos por un número creciente de países de todo el mundo, y la PSG se ha convertido en todo un movimiento de gran envergadura. No todos los países han avanzado por igual. En África, países como Marruecos o Senegal han liderado este tipo de iniciativas y se encuentran en una etapa más o menos avanzada de la puesta en práctica de la PSG. Haití, Malí, Costa de Marfil, Sierra Leona, Benin y Burkina Faso también han avanzado por esta vía. Otros países, como Guinea Bissau, Cabo Verde y Gambia ya han solicitado el apoyo de UNIFEM a este respecto. Las peticiones provienen de los gobiernos, de los parlamentos, de la sociedad civil, de las agencias de Naciones Unidas o incluso de otros agentes del desarrollo que actúan en los países en desarrollo.

La PSG¹⁴ implica la introducción de una herramienta de análisis de género en el proceso de programación y de elaboración/ejecución/evaluación del presupuesto. La PSG:

- Reconoce las diversas formas en que las mujeres contribuyen a la sociedad y a la economía mediante su trabajo no remunerado.

- Reconoce la interrelación entre las políticas presupuestarias y el bienestar de las mujeres.
- Estudia los efectos del reparto de los ingresos y de los gastos en los hombres y en las mujeres.
- Pretende responder de manera equitativa a las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres y de los hombres de diferentes grupos sociales.
- Pretende reducir las desigualdades socioeconómicas entre dichos grupos e integrar los principios de equidad y de igualdad.

En un contexto de discriminación y de exclusión por razón de género, la PSG constituye una herramienta útil para garantizar que:

- Las prioridades de las mujeres pobres tengan su reflejo no sólo en las políticas, planes y programas, sino también en las asignaciones presupuestarias, los gastos y los ingresos.
- Los actores, organizaciones, sistemas y procesos presupuestarios reflejen mejor los intereses de las mujeres pobres y ofrezcan un espacio a la voz de las mujeres, la transparencia y la responsabilidad con los compromisos en materia de género.

¹⁴ Definición derivada del taller sobre la PSG (UNIFEM, Rabat, 2009); S. Saïdi y Fazouane.

En el contexto de los PAM, el país que más ha avanzado a este respecto es Marruecos, cuya iniciativa de PSG tiene ya más de cinco años y cuenta con el apoyo de UNIFEM. Sería interesante que la experiencia de Marruecos se generalice al conjunto de los PAM.

Nuestra propuesta en este ámbito consiste en las siguientes subacciones para cada PAM:

Subacción 5.1: Llevar a cabo una reforma presupuestaria que introduzca la PSG.

Subacción 5.2: Un apoyo institucional a la Contabilidad Nacional para la consideración del trabajo no remunerado en los hogares y la elaboración de una cuenta satélite hogares de la producción no mercantil.

Subacción 5.3: Generalizar las encuestas de presupuestos de tiempo en todos los PAM.

Referencias

- Banco Mundial (2004):
Gender Inequality and Development in the Middle East and North Africa.
- Consejo Económico y Social de Francia (2005):
Les droits des femmes dans le PEM.
- GTZ (2006):
Le travail des maghrebines. L'autre enjeu, Collectif 95 Maghreb Egalité, Rabat.
- Consejo Económico y Social Europeo (2004):
"El papel de las mujeres en la vida económica y social y, en particular, su integración en el mercado de trabajo", Documento informativo; ponente: Giacomina Cassina.
- EuroMesco (2006):
"Women as full participants in the Euro-Mediterranean Community of Democratic States".
- Naciones Unidas (2009):
Documento sobre la Segunda Comisión de Auditoría de Género sobre el empoderamiento económico de las mujeres, 22-10-2009.
- OCDE (2008):
Perspectivas del Empleo 2007
- OIT (2008):
Tendencias mundiales del empleo, Ginebra.
- OIT (2008):
Informe sobre el trabajo en el mundo. Desigualdades de renta en la era de la finanza global.
- REMDH (2009):
Gender Equality in the Euro-Mediterranean Region: From Plan of Action to Action?, Informe paralelo sobre la aplicación del Plan de Acción de Estambul.
- REMDH (2003):
"The integration of women's rights in the Middle East and North Africa in the Euro-Mediterranean Partnership?", Rabea and Isis Nusair.
- UNIFEM (2008-2009):
Who Answers to Women?
- UNIFEM (2009):
Seminario sobre Presupuestación Sensible al Género, Rabat.
- World Economic Forum (2008):
The Global Gender Gap.
- Página del RWEL. El Programa Euromed:
Papel de las mujeres en la vida económica es el primer programa regional de la Comisión Europea orientado a promover la emancipación económica de las mujeres.
RWEL – The Role of Women in Economic Life.
Página web: www.roleofwomenineconomiclife.net/

La Política Europea de Vecindad y las iniciativas en materia de empleo, de migración y de políticas sociales en el Sur y el Este del Mediterráneo

Erwan Lannon

Universidad de Gante, Colegio de Europa
e Instituto de Estudios de Seguridad de la UE



La Política Europea de Vecindad y las iniciativas en materia de empleo, de migración y de políticas sociales en el Sur y el Este del Mediterráneo

Erwan Lannon
 Universidad de Gante, Colegio de Europa
 e Instituto de Estudios de Seguridad de la UE

Introducción

La presente publicación trata sobre las cuestiones socioeconómicas en el marco de las relaciones euromediterráneas y, más específicamente, sobre el tratamiento de las cuestiones relativas a las migraciones, las políticas de empleo y de formación y en general las políticas sociales que se hace en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV). Se trata de realizar un análisis de los avances conseguidos en cada uno de estos ámbitos para a continuación formular una serie de propuestas concretas.

En esta contribución, pondremos el acento en los programas e iniciativas emprendidos en el marco de la Política Europea de Vecindad tal como se ha puesto gradualmente en marcha en estos últimos años. Las propuestas formuladas tienen un carácter operativo. Ésta es la razón por la cual el presente análisis se centra en los Programas Indicativos Nacionales (PIN) y los Documentos de Estrategia País (DEP) de los socios mediterráneos, en la medida en que se trata precisamente de documentos con una vocación operativa. Estos documentos operativos traducen en la práctica las prioridades de los Planes de Acción PEV y de los Acuerdos de Asociación euromediterráneos y deben tener en cuenta las decisiones de las conferencias ministeriales euromediterráneas pertinentes.

En efecto, hoy en día la PEV debe interpretarse a la luz de las declaraciones adoptadas en la Cumbre de París para el Mediterráneo de 13 de julio de 2008 y en la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores de

Marsella celebrada los días 3 y 4 de noviembre de 2008. Éste es el nuevo contexto en el que van a desarrollarse algunas de las futuras iniciativas socioeconómicas previstas en el marco de las propuestas de Programas Indicativos Nacionales que se analizarán en la parte central de este trabajo.

Por lo que respecta a la Declaración Conjunta de París, los Jefes de Estado o de Gobierno se refieren directamente a la cuestión del empleo, afirmando *“la voluntad decidida de los socios de favorecer el desarrollo de los recursos humanos y del empleo conforme a los Objetivos del Milenio para el Desarrollo”*. La *“promoción de los derechos económicos y sociales”* es otra de las cuestiones evocadas, y debe recordarse que, entre los proyectos prioritarios de la Unión para el Mediterráneo (UpM), se encuentra *“la enseñanza superior y la investigación, Universidad Euromediterránea”*. A este respecto, se subraya que *“deberá prestarse una atención particular a la mejora de la calidad y a la adecuación entre la formación profesional y las necesidades del mercado de trabajo”*.

Otro de los proyectos prioritarios de la UpM que afecta directamente a las cuestiones socioeconómicas es *“la Iniciativa Mediterránea de Desarrollo Empresarial”*, que pretende *“ayudar a las instituciones de los países asociados que ya prestan su apoyo a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas a evaluar las necesidades de dichas empresas, definiendo soluciones estratégicas y proporcionando*

a dichas instituciones los recursos necesarios bajo la forma de asistencia técnica y de instrumentos financieros”.

En cuanto a la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores de Marsella celebrada los días 3 y 4 de noviembre de 2008, además de las precisiones aportadas por lo que respecta a la nueva estructura institucional de la UpM¹, permitió a los Ministros adoptar un ambicioso programa de trabajo para 2009. En él, se preveían diversas reuniones ministeriales con un impacto directo o indirecto sobre el empleo², pero ante todo los Ministros subrayaron que la primera Conferencia de Ministros de Empleo y de Trabajo “será una ocasión única para definir una verdadera dimensión social en el marco de la Asociación, basada en un enfoque integrado que combine el crecimiento económico, el empleo y la cohesión social”. En la propia Declaración se precisó el orden del día de dicha Conferencia. Por lo que respecta a las “migraciones”, los Ministros también reafirmaron su compromiso de “facilitar la circulación legal de personas”.

De acuerdo con lo establecido en la Declaración de Marsella, y tras la celebración de dos reuniones preparatorias³, la Primera Conferencia Euromediterránea de Ministros de Empleo y de Trabajo de Marrakech (9 y 10 de noviembre de 2008) sirvió para adoptar un *Marco de Acciones* que debería contribuir a la integración de una verdadera dimensión social en el proyecto euromediterráneo. Más concretamente, los Ministros de Empleo y de Trabajo propusieron:

i. la puesta en práctica de un “enfoque integrado que combine de manera indisoluble la política de empleo y las políticas económica, fiscal, social y medioambiental, así como la política de educación y de formación”;⁴

ii. la puesta en práctica de un enfoque inclusivo con los planes y estrategias existentes a nivel “interno” de la UE (Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, Estrategia Europea de Empleo) y la promoción del “trabajo decente para todos en las relaciones exteriores de la UE, sobre todo en el marco de su Política Europea de Vecindad (PEV) y del Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo”;

iii. la promoción de la aplicación de las normas y de los marcos políticos internacionales adoptados en el marco de la OIT y de la ONU en los ámbitos del empleo, el trabajo decente y el desarrollo sostenible;⁵

iv. la creación de un Marco de Acciones Euromediterráneo en el ámbito del empleo, la empleabilidad y el trabajo decente.

Ahora bien, queda por demostrar que tales objetivos encuentren su expresión a nivel operativo. El análisis que se ofrece a continuación tiene un carácter prospectivo; como tal, se basa fundamentalmente en las “notas conceptuales” (*concept notes*) para el período 2011-2013 publicados por la Comisión Europea con objeto de servir de base para la reflexión y que, por tanto, deben tener en cuenta los objetivos de las últimas reuniones intergubernamentales euromediterráneas.

1 - Un sistema de Cumbres bianuales de Jefes de Estado y de Gobierno; - Un sistema de Copresidencias que se aplicará a todas las Cumbres, a todas las reuniones ministeriales y a las reuniones de altos funcionarios; - Un Comité reforzado de altos funcionarios (que abordará todos los aspectos de la iniciativa, preparará las reuniones ministeriales y presentará propuestas de proyectos; programación anual); - Un Comité Permanente Conjunto (con sede en Bruselas) que apoyará las reuniones de altos funcionarios y hará su seguimiento; - Una Secretaría encargada de la identificación y el seguimiento de los proyectos de la UpM, de la promoción de nuevos proyectos y de la búsqueda de fondos y de socios para su puesta en marcha.

2 1ª reunión ministerial euromediterránea sobre proyectos de desarrollo sostenible; 2ª reunión ministerial euromediterránea sobre enseñanza superior e investigación científica; 2ª reunión ministerial euromediterránea sobre el reforzamiento del papel de las mujeres en la sociedad y, por último, la 1ª reunión ministerial euromediterránea sobre desarrollo humano. Los Ministros detallaron con precisión los restantes ámbitos de cooperación para 2009, mencionando, en el marco de la cooperación social, humana y cultural (Punto III. D), la necesidad de “definir una verdadera dimensión social”.

3 La Conferencia Euromediterránea sobre el Diálogo Social y el Empleo, celebrada en Berlín en marzo de 2007, y el Seminario Euromediterráneo sobre Empleo celebrado los días 12 y 13 de diciembre de 2007.

4 Punto 11.

5 Punto 14.

Conviene precisar que, en el presente trabajo, se analizan las notas conceptuales correspondientes a Túnez, Marruecos, Argelia, Siria, Egipto, Jordania y Líbano. En el momento de redactarse el presente trabajo, el correspondiente a los Territorios Ocupados Palestinos no estaba disponible, y la situación socioeconómica de Israel hace que dicho país forme parte de la categoría de los países desarrollados, por lo que las acciones de cooperación se limitan a ámbitos muy específicos. En cuanto a Turquía, pese a que sigue siendo un miembro de la Asociación Euromediterránea – Unión para el Mediterráneo, no se beneficia del IEVA, sino de los fondos correspondientes a la estrategia de preadhesión.

I. Las “notas conceptuales” (*concept notes*)

Las notas conceptuales son instrumentos que carecen de carácter jurídicamente vinculante y que permiten a la Comisión Europea preparar los futuros Programas Indicativos Nacionales.

A. El objetivo de las “notas conceptuales”

El objetivo de las “notas conceptuales” consiste en emprender una reflexión en el seno de la Comisión Europea con vistas a la preparación de los PIN correspondientes al período 2011-2013. En efecto, los PIN especifican los sectores y programas prioritarios de la cooperación de la Comisión para el período 2011-2013 para cada uno de los Países Árabes Mediterráneos analizados.

En principio, las organizaciones de la sociedad civil deben desempeñar un papel importante en el marco de la PEV, concretamente por lo que respecta al seguimiento de la aplicación de los planes de acción. Esto es algo particularmente importante en términos de coapropiación y de buena gobernanza.

En consecuencia, la revisión de los documentos operativos se lleva a cabo previa consulta con actores como las Administraciones nacionales, los socios locales y las organizaciones de la sociedad civil en el marco de un proceso impulsado por la DG RELEX de la Comisión Europea y las delegaciones de ésta en los países socios.⁶

B. La “nota conceptual” sobre Túnez: Programa Indicativo Nacional 2011-2013

1. El DEP Túnez 2007-2013

El DEP 2007-2013 identificó una serie de sectores prioritarios para la cooperación entre la Unión Europea y Túnez, entre ellos:

- i. el desarrollo de condiciones propicias para la inversión privada, para el desarrollo de empresas competitivas (PYME), el crecimiento, la absorción del desempleo y el desarrollo rural sostenible;
- ii. el desarrollo de condiciones propicias a las tres dimensiones del desarrollo sostenible (medioambiental, social y económica);
- iii. el desarrollo de la educación y de la formación, de la enseñanza superior y de la investigación científica;
- iv. el reforzamiento de los programas sociales sin dejar de mantener los equilibrios presupuestarios.

El espectro de iniciativas que cabe plantearse en este marco es bastante amplio. Todas ellas deben inscribirse en el marco de un contexto específico.

⁶ The Mid-Term Review of ENPI Strategy Papers and Indicative Programmes, Information Note for Civil Society Organisations (Revisión intermedia de los Documentos de Estrategia y los Programas Indicativos del IEVA, Nota informativa par alas organizaciones de la sociedad civil, http://ec.europa.eu/world/enp/docs/csos_241008_en.pdf).

2. El contexto socioeconómico

El documento de la Comisión Europea subraya que, por lo que respecta a las tendencias que han influido en la situación socioeconómica tunecina, cabe subrayar las siguientes:

- i. el aumento de los precios de los productos agrícolas y del precio de los productos derivados del petróleo;
- ii. el rápido aumento de los precios de los productos alimentarios.

Tanto uno como otro han limitado los márgenes de maniobra en materia de política fiscal y de financiación pública de las inversiones. En consecuencia, la crisis financiera y económica ha tenido un impacto innegable sobre la economía real. Para la Comisión Europea, esto “refuerza la necesidad de una profundización de la integración económica tunecina en la UE (especialmente en los sectores de servicios y de productos agrícolas)”. La importancia del apoyo a las políticas sociales y a la producción alimentaria, que sigue siendo una prioridad para Túnez plenamente compartida por la UE, podría ser tenida en cuenta en el PIN 2011-2013.⁷

Asimismo, debe señalarse que la migración procedente de Túnez merece una mayor atención, aun cuando “el gobierno ha desarrollado una política de lucha contra la migración ilegal y de acompañamiento de la migración legal”⁸.

3. Evolución de Túnez

Por lo que respecta a los “cambios en el país”, la Comisión señala que:

- i. Pese al elevado nivel de desempleo y el aumento de los

precios de los alimentos, el Gobierno considera que está en condiciones de mantener la estabilidad social;

- ii. La tasa de desempleo sigue siendo una preocupación fundamental para el Gobierno, sobre todo por lo que respecta a los jóvenes licenciados, particularmente durante este período de recesión económica;

iii. El Gobierno está determinado a aplicar políticas destinadas a aliviar dichas tensiones, teniendo en cuenta que la estabilidad social es la base fundamental del consenso político;⁹

iv. Las autoridades pretenden asimismo promover el desarrollo regional con el fin de reducir las disparidades socioeconómicas tunecinas, sobre todo mediante ayudas a la inversión, pero también mediante el reforzamiento del comercio regional intra-Mediterráneo (Acuerdo de Agadir, Acumulación Pan Euromediterránea...);

v. La definición de una “hoja de ruta” euromediterránea sobre el comercio en el horizonte de 2010 y más allá permitirá realizar los tres grandes objetivos siguientes: a) diversificar y mejorar los intercambios comerciales, b) fomentar la integración económica e industrial regional, y c) promover las inversiones europeas;

vi. Las remesas enviadas por los tunecinos que trabajan en el extranjero han aumentado significativamente durante estos últimos años, hasta alcanzar los 1.000 millones de euros en 2008.¹⁰

4. La cooperación financiera y los problemas detectados por la Comisión

Por lo que respecta a la cooperación financiera, la Comisión Europea precisa que, entre los sectores en los que la cooperación

⁷ Nota conceptual sobre Túnez, p. 36.

⁸ Nota conceptual sobre Túnez, p. 36.

⁹ Nota conceptual sobre Túnez, p. 5.

¹⁰ Nota conceptual sobre Túnez, p. 6.

comunitaria es más eficaz, se encuentran la educación y la formación, las reformas económicas y el apoyo al sector privado.

En cambio, la “aplicación de los programas en materia de democracia y derechos humanos, Estado de derecho y gobernanza ha resultado en ocasiones difícil”, en mayor medida aún por cuanto el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) “presupone una mayor responsabilización del país asociado”. Hasta ahora, la participación de la sociedad civil (en un sentido amplio) en la elaboración y la aplicación de los programas y proyectos sigue siendo escasa y susceptible de mejora.¹¹

5. Prioridades y problemas claves a solucionar

Entre los principales ejes posibles del PIN 2011-2013 figuran, en particular, los siguientes:

i. La gobernanza económica y la competitividad de las empresas, específicamente en el sector industrial y en el sector servicios;

ii. El empleo y la protección social, concretamente la modernización de los sistemas de pensiones de jubilación, de las ayudas sociales y de los programas de reconversión profesional de los desempleados afectados por la reestructuración de empresas con el fin de intensificar la lucha contra el desempleo estructural, que sigue manteniéndose a niveles muy elevados.

Esto se inscribiría en el marco de la continuidad con las intervenciones del pasado (seguro médico, enseñanza superior, enseñanza secundaria, formación profesional, adecuación educación-empleo).

También se subraya que la lucha contra el desempleo y la creación de empleo son prioridades sumamente importantes para el Gobierno.

6. Conclusiones

A diferencia de otras “notas conceptuales”, la Comisión Europea no proporciona una desagregación presupuestaria media anual por sectores prioritarios. Esto crea un problema a la hora de efectuar un análisis comparado (véase la tabla que se ofrece al final de este trabajo) y afinar el análisis.

No obstante, cabe subrayar el vínculo importante que existe entre la estabilidad política y la situación socioeconómica, expresamente mencionado por la Comisión Europea. La protección social y la lucha contra el desempleo siguen siendo las prioridades esenciales de acuerdo con las prioridades nacionales de Túnez.

Por otro lado, cabe señalar asimismo que la Comisión Europea subraya que, hasta ahora, la “participación de la sociedad civil (en un sentido amplio) en la elaboración y la aplicación de los programas y proyectos ha sido escasa y susceptible de mejora”. Además, siempre según la Comisión, las iniciativas relativas a las cuestiones migratorias no son demasiado visibles.

C. La “nota conceptual” sobre Marruecos: Programa Indicativo Nacional 2011-2013

1. El DEP Marruecos 2007-2013 y el Estatuto Avanzado

En primer lugar, debe subrayarse que, entre los cinco grandes ejes prioritarios del DEP 2007-2013, figura el “desarrollo de las políticas sociales” y la “modernización económica”.

La Comisión Europea precisa que, entre dichas prioridades identificadas en el DEP, los programas en curso (o en preparación) durante el período 2007-2010, concretamente en “los sectores de la sanidad, la educación, la justicia y la formación profesional” serán prolongados durante el período cubierto por el nuevo PIN en preparación.

¹¹ Nota conceptual sobre Túnez, p. 6.

Además, subraya que el Consejo de Asociación UE-Marruecos adoptó el 13 de octubre de 2008 el "Estatuto Avanzado", que "constituye una hoja de ruta para el desarrollo de las relaciones entre la Unión Europea y Marruecos durante los próximos años". En efecto, dicho Estatuto Avanzado define "nuevos objetivos en numerosos ámbitos".¹²

2. Lista preliminar de programas y proyectos que podrían ponerse en marcha durante el período 2011-2013

La "nota conceptual" sobre Marruecos contiene una lista preliminar de programas y proyectos que podrían ponerse en marcha durante el período 2011-2013. A este respecto, cabe destacar:

i. Por lo que respecta a las políticas de desarrollo de las políticas sociales:

- Programa de apoyo y de modernización del mercado de trabajo y del diálogo social (programa sectorial; apoyo necesario para acompañar este programa de reforma, especialmente la modificación en curso del marco legal y su aplicación);

- Prevención de la vivienda insalubre (continuación del programa "absorción y prevención de la vivienda insalubre", a punto de expirar y cuyos resultados han sido positivos; objetivos: lucha contra la pobreza en el medio urbano; equilibrio socioeconómico);

- Programa de desarrollo rural integrado en el Norte de Marruecos (aspecto social, migración, medio ambiente, regional; enfoque por proyectos).

ii. Por lo que respecta a la modernización económica:

- Programa complementario de apoyo a la reforma agrícola (incluido un programa sanitario y fitosanitario). (Reforma

prioritaria para el país; complementará el programa de 2010).

3. Conclusiones

Resulta evidente que existe la voluntad de dar continuidad a los programas en curso en los ámbitos prioritarios tradicionales de Marruecos, si bien la Comisión Europea hace mención explícita a los objetivos del Estatuto Avanzado, aunque sin mayores especificaciones al respecto. Esto es de lamentar, ya que a nivel operativo el Estatuto Avanzado no parece tener, al menos por ahora, demasiado impacto concreto.

También en este caso existen pocas indicaciones por lo que respecta a la desagregación de las asignaciones presupuestarias anuales medias por sectores. Por consiguiente, no es posible llevar a cabo un análisis más detallado.

D. La "nota conceptual" sobre Argelia: Programa Indicativo Nacional 2011-2013

Por lo que respecta a Argelia, es preciso señalar, antes de nada, que este país no forma parte de la PEV. Esto significa que no existe un Plan de Acción PEV para Argelia.

Por consiguiente, las relaciones euroargelinas se basan en el Acuerdo de Asociación y en una "hoja de ruta"¹³ acordada con Argelia y en la que se establecen, al igual que en un plan de acción, objetivos y prioridades en los sectores de interés común.

1. Cooperación financiera. Lecciones derivadas de la cooperación

A este respecto, la Comisión Europea precisa que, entre los proyectos ejecutados con éxito cabe mencionar los siguientes:

¹² Nota conceptual sobre Marruecos, p. 1.

¹³ El 1er Comité de Asociación UE-Argelia tuvo lugar el 16 de septiembre de 2008 en Argel. De acuerdo con el mandato del Consejo de Asociación UE-Argelia de 10 de marzo de 2008, en dicha reunión se adoptó una "hoja de ruta de acompañamiento del Acuerdo de Asociación". Nota conceptual sobre Argelia, p. 1.

apoyo a las PYME; educación; apoyo a las asociaciones argelinas de desarrollo (ONG I y ONG II); y Modernización de la Policía Argelina; Modernización y Asistencia a la Reforma Administrativa (MARA).

No obstante, la Comisión subraya que “todos los programas responden fundamentalmente a la modalidad de ‘proyectos’, lo que no sólo exige un mayor esfuerzo de gestión, sino que también plantea límites en términos de desembolso y de sostenibilidad de los resultados”.

Ésta es la razón por la cual, para el período 2011-2013, la Comisión tiene previsto poner en marcha un “dispositivo más eficaz de canalización de la ayuda que permita una mayor apropiación por parte de Argelia y la implicación de otras instituciones financiadoras”.¹⁴

2. Primeras orientaciones para 2010 y 2011-2013

i. Para 2010

Para 2010, la Comisión Europea se propone concentrarse en los programas de carácter económico (Programa de apoyo al sector de obras públicas; Programa de apoyo a los mecanismos nacionales de control sanitario y fitosanitario de los productos agrícolas y de la pesca; Programa de apoyo al establecimiento de un sistema estadístico en el sector de la vivienda y el urbanismo; Programa de contractualización entre la Seguridad Social y los establecimientos públicos sanitarios).

ii. Primeras orientaciones del PIN 2011-2013

La Comisión contempla tres programas en el marco del PIN 2011-2013:

- 2011: Un gran Programa “*Medio ambiente*”. Un Programa *ONG III* con el fin de mantener y difundir los resultados de los programas anteriores.

- 2012: Un Programa “*Diversificación de la economía II, más centrado en el patrimonio*” (restauración de yacimientos, gestión y formación de los guías) como continuación del eje turismo de DIVECO I, con vistas a la explotación turística. Las cuestiones económicas mencionadas (entorno para los negocios, exportaciones fuera del sector de los hidrocarburos y competencia) se prestan más bien a ser integradas de forma continua y flexible en el marco del P3A (Programa de Apoyo a la Aplicación del Acuerdo de Asociación). Más eventualmente un Programa “*Transportes II*” (incluido el aéreo).

- 2013: Un Programa P3A III, *Programa de acompañamiento de la hoja de ruta*, más, eventualmente, un Programa “*Diversificación de la economía / Aduanas*” con el Ministerio de Hacienda que cobraría todo su sentido en el marco del desmantelamiento arancelario y que podría contribuir asimismo al desarrollo de los servicios electrónicos de medios de pago de dicho Ministerio.

3. Conclusiones

En este caso, las prioridades están poco claras. La Comisión Europea se refiere más bien a programas. Esto parece deberse a la inexistencia de un Plan de Acción PEV, cuyo objetivo consiste precisamente en definir claramente las prioridades de la cooperación. Por su parte, la hoja de ruta no parece cubrir ese vacío.

Por otro lado, debe señalarse que la cuestión de las migraciones internacionales es objeto de un párrafo bastante extenso. En efecto, la nota conceptual subraya que Argelia acaba de adoptar “una nueva ley el 25 de junio de 2008 por la que se reforman las normas relativas a la gestión de las fronteras, la concesión de visados, el tratamiento de los migrantes clandestinos y los solicitantes de asilo” y que la UE “está muy interesada en cooperar con Argelia en todos los aspectos de la migración de una manera articulada y

¹⁴ Nota conceptual sobre Argelia, p. 5.

equilibrada, con arreglo a su política plasmada mediante el Enfoque Global de la Migración, así como a las deliberaciones de las Conferencias de Albufeira y de Lisboa".¹⁵

E. La "nota conceptual" sobre Siria: Programa Indicativo Nacional 2011-2013

1. Objetivos estratégicos de la UE 2011-2013

Tres son las prioridades para la acción identificadas para el período 2007-2013:

- i. Apoyo a la reforma política y administrativa;
- ii. Apoyo a la reforma económica;
- iii. Apoyo a la reforma social.

Tal como recuerda la Comisión Europea, el Documento de Estrategia País se basa en las disposiciones del "proyecto de Acuerdo de Asociación, cuya firma está pendiente desde 2004, y tiene como objetivo preparar al país para su plena participación en la Política Europea de Vecindad a medio plazo".¹⁶

2. Principales desafíos y obstáculos

En la nota conceptual se identifican varios desafíos, concretamente por lo que respecta a la reforma de la administración, la continuación del proceso de descentralización, el fortalecimiento del Estado de derecho y el aumento de la participación social y el respeto de los derechos humanos.

Por lo que respecta a la economía siria, se citan algunos "serios retos":

- la modernización de las empresas sirias (un programa financiado por la CE abordará esta cuestión en 2010);
- la apertura a otros mercados (China, ZLC con Turquía y el CCG);
- los efectos de la crisis financiera global;
- la perspectiva de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación UE-Siria para las empresas sirias;
- importantes deficiencias en términos de competitividad y capacidad exportadora de las empresas.¹⁷

En el ámbito social, los "efectos sociales de la transición económica y de la crisis global siguen planteando un desafío". Éste será aún más acusado en las zonas rurales.¹⁸ Hasta la fecha, la mayor parte de las intervenciones de la CE se han concentrado en las reformas a escala nacional y en las zonas urbanas.

3. Perspectivas que ofrece el nuevo Acuerdo de Asociación

En el ámbito del apoyo a la reforma política y administrativa, la Comisión preparará un programa de apoyo a la aplicación del futuro Acuerdo. También se utilizarán instrumentos como los Hermanamientos y TAIEX para el reforzamiento de las capacidades institucionales y la aproximación legislativa, así como para hacer frente a las deficiencias en materia de diseño y aplicación de las reformas.¹⁹

¹⁵ Nota conceptual sobre Argelia, p. 8.

¹⁶ Nota conceptual sobre Siria, p. 1.

¹⁷ Nota conceptual sobre Siria, p. 1.

¹⁸ "En las que la sequía de los dos últimos años ha afectado gravemente al sector agrícola, la principal fuente de ingresos en dichas zonas".

¹⁹ Nota conceptual sobre Siria, p. 3.

Por lo que respecta al apoyo a la reforma económica, la Comisión se centrará en:

- i. la mejora del entorno para los negocios;
- ii. el apoyo a las pequeñas y medianas empresas y la modernización de las empresas;
- iii. la competitividad de las empresas sirias y la ampliación del ámbito de actuación para extenderlo a otros nuevos sectores de la economía.

Por lo que respecta al apoyo a la reforma social, la Comisión menciona que la UE ha financiado “una serie de programas en los ámbitos de la sanidad, la educación y la formación profesional para adecuar mejor la demanda y la oferta en el mercado de trabajo”. Por consiguiente, “en los ámbitos de las educación, la formación profesional, la protección social y la sanidad” se mantendrán los programas iniciados hasta 2012 o 2013. Sin embargo, para el próximo período “podría cambiarse de énfasis para abordar los problemas de las disparidades regionales y de la pobreza mediante intervenciones dirigidas e integradas en las áreas rurales más pobres”.

4. Posibles prioridades para las intervenciones durante 2011-2013

Según las previsiones, la “asignación anual de la UE para Siria será igual o superior a la actual media anual de 32,5 millones de euros”. Las áreas de intervención para 2011-2013 podrían seleccionarse de entre las siguientes prioridades:

- i. Apoyo a la reforma política y administrativa

La asignación presupuestaria bilateral destinada a esta prioridad debería situarse en el entorno del 30% (frente al 23% para 2007-2010);

Pretende:

- apoyar la aplicación del Acuerdo de Asociación;
- fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para mejorar su participación en el proceso de reforma y de desarrollo.

- ii. Apoyo a la reforma económica

La asignación presupuestaria bilateral destinada a esta prioridad debería situarse en el entorno del 50% (frente al 38% para 2007-2010).

Se prevé lo siguiente:

- dos programas ya incluidos en el PIN 2007-2010 sobre promoción del comercio y simplificación del entorno para las empresas que apoyarán y acompañarán el proceso de liberalización comercial;
- en 2010, está previsto un programa de promoción del desarrollo empresarial, incluida la constitución como sociedades de las empresas estatales;
- un programa destinado a fomentar la competitividad y la productividad de las empresas (en particular las PYME) que se centrará en la promoción de la iniciativa empresarial, el desarrollo de capacidades, la promoción de la innovación, la investigación y el desarrollo, la diversificación de la producción y el desarrollo de productos con un mayor valor añadido;
- la Comisión podría apoyar un programa para ayudar a las autoridades sirias a desarrollar una estrategia energética integrada a largo plazo.²⁰

²⁰ Este programa podría basarse en un “marco legislativo y regulatorio apropiado, incluidas medidas para promover la eficiencia energética en todos los sectores de la economía y el uso y el desarrollo de fuentes renovables de energía. Tales intervenciones deberán coordinarse con los proyectos regionales europeos actuales y proyectados en estos ámbitos, así como con los donantes e instituciones financieras internacionales que operan en dicho sector”. Nota conceptual sobre Siria, p. 4.

iii. Apoyo a la reforma social

La asignación presupuestaria bilateral destinada a esta prioridad debería situarse en el entorno del 20% (frente al 31% para 2007-2010).

La Comisión podría financiar un programa de apoyo al desarrollo sostenible de las zonas rurales y de lucha contra la pobreza en dichas zonas mediante la competitividad agrícola, una mejor gestión de los recursos naturales, el crecimiento económico y la diversificación.²¹

5. Conclusiones

En el caso de Siria, parece existir la voluntad de reorientar la cooperación hacia las zonas rurales y anticipar la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación. Sin embargo, dado el contexto actual no existe ninguna garantía sobre cuándo se firmará finalmente el Acuerdo.

Las prioridades están claramente identificadas. En el ámbito socioeconómico, incluida la sociedad civil, la pobreza es una preocupación inequívoca. Sin embargo, debe señalarse la reducción de la proporción de las asignaciones financieras destinadas al apoyo a la reforma social (20% frente al 31% en 2007-2011). Esta reducción beneficiará a las reformas económica, política y administrativa.

F. La “nota conceptual” sobre Jordania: Programa Indicativo Nacional 2011-2013

1. Objetivos y estrategia de la UE para el periodo 2011-2013

Según la Comisión Europea, los cuatro objetivos estratégicos del DEP 2007-2013 constituirán la base de la nueva programación:

1. Reforma política y buena gobernanza;
2. Comercio y desarrollo de las inversiones;
3. Sostenibilidad del proceso de desarrollo;
4. Reforzamiento de las capacidades institucionales, estabilidad financiera y apoyo a la aproximación normativa.

2. Principales retos y obstáculos

Entre los problemas identificados por la Comisión Europea en el ámbito socioeconómico, cabe mencionar los siguientes:

- i. los niveles de pobreza y el desempleo no se han reducido, y las diferencias entre pobres y ricos están aumentando;

²¹ Este programa “asegurará que se tienen en cuenta las consideraciones medioambientales y relativas al cambio climático, así como al desarrollo de productos de calidad y de normas de comercialización en el sector agrícola”. Nota conceptual sobre Siria, p. 4.

ii. el porcentaje de mujeres económicamente activas sobre la población total en edad de trabajar es muy bajo y se ha estancado en torno al 14,5%;

iii. los programas educativos no se ajustan a las demandas del mercado de trabajo;

iv. Jordania es un país sumamente dependiente de las importaciones para satisfacer sus necesidades energéticas, y es uno de los cuatro países con mayor escasez de agua del mundo;

v. dentro del sector público jordano, es necesario reforzar la capacidad para formular y aplicar estrategias.

3. Prioridades para el período 2011-2013

La Comisión Europea prevé una asignación presupuestaria mínima de 66,25 millones de euros al año. Las prioridades identificadas hasta ahora son las siguientes:

i. Reforma política y buena gobernanza

Entre el 10 y el 15% de la asignación presupuestaria bilateral podría ir destinado a esta prioridad (frente al 6% en el período 2007-2010).

Podrán apoyarse proyectos en el ámbito de la “buena gobernanza”²² y de la “justicia y seguridad”.

ii. Comercio y desarrollo de las inversiones

Entre el 20 y el 25% de las asignaciones presupuestarias bilaterales podrían ir destinadas a esta prioridad (frente al 29% durante el período 2007-2010).

Se han identificado dos grandes iniciativas:

- se mantendrán los programas de apoyo al transporte y

facilitación del comercio, especialmente a la luz del Plan de Acción Regional de Transporte para el Mediterráneo, así como la posibilidad de que Jordania decida abrir negociaciones para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio global con la UE;

- en relación con el sector privado y el desarrollo de las exportaciones, la Comisión propone centrarse en el estímulo de la investigación y la innovación, la creación de un entorno más competitivo para las empresas, la mejora de las normas de calidad y la creación de vínculos con Europa, por ejemplo mediante la Red Europa Empresa.

iii. Sostenibilidad del proceso de desarrollo

Entre el 25 y el 30% de las asignaciones presupuestarias bilaterales podrían dedicarse a esta prioridad (frente al 24% durante el período 2007-2010).

Debería prestarse apoyo:

- a la optimizar los efectos positivos sobre el bienestar del crecimiento económico, y a la aplicación de las estrategias y legislaciones jordanas en materia de energía, gestión del agua, reducción de la pobreza, desarrollo local y seguridad social;

- a dar continuidad a los programas de desarrollo de los recursos humanos, integrando elementos de seguridad social;

- en el ámbito del desarrollo local (la Comisión tiene previsto apoyar el papel y la capacidad de los actores locales en la definición y aplicación de los planes de desarrollo local para contribuir a aplicar la estrategia gubernamental de reducción de la pobreza y su programa de descentralización);

- el desarrollo de energías renovables.

iv. Reforzamiento de las capacidades institucionales,

²² Desarrollo de la sociedad civil, democratización, promoción y protección de los derechos humanos.

estabilidad financiera y apoyo a la aproximación normativa.

Entre el 35 y el 40% de las asignaciones presupuestarias bilaterales podrían ir destinadas a esta prioridad (frente al 40% para el período 2007-2010).

En este ámbito, se prevé:

- continuar el Programa de Apoyo a la Aplicación del Plan de Acción (PAAPA) e incrementar la asignación presupuestaria al efecto (las áreas de intervención podrían incluir la gestión del sector del agua y las normas técnicas y armonizadas de la UE);

- apoyar la reforma de la gestión de las finanzas públicas (habida cuenta de la precariedad estructural de la situación presupuestaria y de la necesidad de mejorar los mecanismos de control internos).

4. Conclusiones

El componente social no está excesivamente desarrollado como tal, sino que se aborda a través de la prioridad “sostenibilidad del proceso de desarrollo”, que se beneficiará de un ligero incremento de la asignación presupuestaria para cuestiones como la seguridad social, la pobreza y los actores locales, que serán abordadas en este marco.

G. La “nota conceptual” sobre Líbano: Programa Indicativo Nacional 2011-2013

1. Objetivos y estrategia de la UE para el período 2011-2013

Según la Comisión Europea, los principales objetivos de la estrategia de la UE en Líbano para 2011-2013 seguirán

siendo los siguientes:

- apoyar la reforma política en Líbano;
- apoyar las reformas sociales y económicas;
- apoyar la recuperación y el desarrollo del país.

2. Principales retos y obstáculos

Entre los numerosos retos identificados por la Comisión, cabe destacar:

- el fortalecimiento de la autoridad del Estado y del Estado de derecho;
- la capacidad de la Administración central para formular y aplicar políticas a nivel nacional;²³
- la función pública tiene dificultades para atraer funcionarios jóvenes y cualificados;
- los hermanamientos siguen siendo poco utilizados, y se necesita trabajar más para poder poner en marcha operaciones de apoyo presupuestario o sectorial;
- las reformas políticas, sociales y económicas pendientes constituyen también un gran reto para el país;
- las disparidades sociales y regionales están aumentando;
- los casos de clientelismo y de corrupción siguen estando a la orden del día;
- el reforzamiento de la independencia y la eficiencia del sistema judicial es fundamental para el éxito de muchas de las reformas;

²³ Existe una carencia general de programación en términos de estructuras, procedimientos y recursos humanos dedicados a la elaboración y coordinación de estrategias de reforma a medio y largo plazo.

ix. el país sigue afrontando grandes retos relacionados con la preservación de sus recursos naturales y el desarrollo de políticas de eficiencia energética;

x. la escasa coordinación entre las diferentes instituciones constitucionales o entre las agencias gubernamentales afecta a la aplicación de las reformas.

3. Prioridades

Para el período 2011-2013, deberían proporcionarse no menos de 50 millones de euros al año para apoyar las prioridades específicas identificadas en el marco del segundo PIN.

Las prioridades identificadas son tres:

i. Apoyo a la reforma política en Líbano

Entre el 10 y el 15% de las asignaciones presupuestarias bilaterales podrían destinarse a esta prioridad (en comparación con el 12% durante el período 2007-2010).

Las áreas prioritarias son:

- democracia, buena gobernanza, derechos humanos o protección de las poblaciones vulnerables mediante proyectos ejecutados por la sociedad civil conjuntamente con la Administración central;

- seguridad y justicia; podría prestarse asistencia a actividades dirigidas a la reforma del sector de la seguridad, a reforzar la independencia y la calidad de la Administración de Justicia o a apoyar la estrategia libanesa de gestión de fronteras.

ii. Apoyo a las reformas sociales y económicas:

Entre el 50% y el 60% de la asignación presupuestaria bilateral podría dedicarse a este sector (frente al 46% durante el período 2007-2010).

El apoyo que se tiene previsto prestar irá destinado a:

- apoyar las políticas de estímulo al crecimiento, de mejora de la competitividad de la economía libanesa y de promoción de la innovación;

- apoyar la reforma de la política educativa y de investigación (incluida la formación profesional).

iii. Apoyo a la recuperación del país

Entre el 30% y el 40% de las asignaciones presupuestarias bilaterales podrían reservarse a esta prioridad en el marco del próximo PIN (frente al 42,5% durante 2007-2010).

Las prioridades seguirán siendo las siguientes:

- apoyar el desarrollo regional y abordar las disparidades regionales mediante el desarrollo de estrategias de desarrollo regional y local;²⁴

- abordar las cuestiones medioambientales y relacionadas con el cambio climático mediante actividades dirigidas a la protección del medio ambiente (en particular involucrando a la sociedad civil) o mediante la prestación de asistencia a las reformas sectoriales y al desarrollo de infraestructuras (energía, agua o transporte).

4. Conclusión

En este caso, debe destacarse la voluntad de proteger a las poblaciones vulnerables mediante proyectos ejecutados por la sociedad civil. Se registra un ligero incremento de la asignación destinada al apoyo a las reformas sociales y económicas, pero sin que tengan una dimensión social en sentido estricto, así como una reducción potencialmente mayor de la asignación destinada a apoyar la recuperación del país. También en este caso debe subrayarse la inexistencia de una dimensión social y migratoria propiamente dicha.

²⁴ Incluida la aplicación del Plan Director de Ordenación del Territorio y el énfasis en el desarrollo sostenible de las zonas rurales.

G. La “nota conceptual” sobre Egipto: Programa Indicativo Nacional 2011-2013

1. Objetivos estratégicos para la cooperación UE-Egipto durante el período 2011-2013

El PIN 2011-2013 será elaborado tomando como referencia los objetivos definidos en el Documento de Estrategia País:

i. apoyar las reformas de Egipto en los ámbitos de la democracia, los derechos humanos, la buena gobernanza y la justicia;

ii. desarrollar la competitividad y la productividad de la economía egipcia;

iii. garantizar la sostenibilidad del proceso de desarrollo mediante unas políticas sociales, económicas y medioambientales eficientes y una mejor gestión de los recursos naturales.

Algunos nuevos elementos que se tomarán en cuenta serán el cambio climático, la migración o la crisis económica, y el próximo PIN estará “estrechamente integrado y contribuirá a las estrategias y programas nacionales de desarrollo, y en particular al 6º Plan Quinquenal de Egipto para el período 2008-2012”.²⁵

2. Principales retos y obstáculos para la consecución de dichos objetivos

Los principales retos identificados por la Comisión Europea que podrían eventualmente abordarse en el marco del programa 2011-2013 y que revisten interés a efectos del presente análisis son los siguientes:

Competitividad y productividad de la economía egipcia

- invertir el lento crecimiento económico y el aumento del desempleo;

- mayor desarrollo de las relaciones comerciales regionales y mundiales;

- garantizar que las redes de transporte y de energía satisfacen el aumento de la demanda.

Sostenibilidad del proceso de desarrollo mediante unas políticas sociales, económicas y medioambientales eficientes y una mejor gestión de los recursos naturales

- reducción de los niveles de pobreza;

- adaptación del sistema educativo para satisfacer las necesidades del mercado de trabajo;

- protección de los derechos de los trabajadores;

- inversión de la degradación del medio ambiente y del cambio climático.

3. Prioridades que se abordarán en el marco del PIN 2011-2013

La asignación presupuestaria bilateral anual para Egipto durante el período 2011-2013 se situará previsiblemente a unos niveles similares a las cantidades asignadas durante el período 2007-2010, es decir, en torno a los 142 millones de euros.

²⁵ Este programa se centra en la promoción del crecimiento económico y la mejora de las condiciones de vida de la población, la participación comunitaria, la preservación de los recursos naturales y la racionalización de su uso, el desarrollo de la competitividad de la economía egipcia, la reforma política, la profundización de la democracia, la consecución de la estabilidad social y la mejora del clima para las inversiones.

i. *Apoyo a las reformas de Egipto en los ámbitos de la democracia, los derechos humanos, la buena gobernanza y la justicia.*

Entre el 5 y el 10% de la asignación presupuestaria bilateral podría destinarse a este sector (en comparación con el 7% destinado durante el período 2007-2010).

- apoyo a las instituciones, políticas y programas de reforma que contribuyan a consolidar los derechos humanos y libertades fundamentales, incluidos los derechos de las mujeres y de las minorías;
- apoyo a la celebración de elecciones libres y justas y asistencia a la sociedad civil para participar activamente en los procesos políticos, incluida su contribución al proceso legislativo;
- promoción de la protección de los solicitantes de asilo y de las categorías de migrantes más vulnerables;
- apoyo a la racionalización y el reforzamiento de capacidades institucionales en la Administración pública y promoción de la transferencia de competencias al nivel local mediante el apoyo al proceso de descentralización;
- asistencia a la reforma de la Administración de Justicia en curso y promoción de una cultura del respeto de los derechos humanos en la policía y los servicios penitenciarios.

ii. *Desarrollo de la competitividad y la productividad de la economía egipcia.*

El 40% de la asignación presupuestaria bilateral podría destinarse a este sector (frente al 39% durante el período 2007-2010).

- apoyo al establecimiento de un marco institucional y normativo favorable para las empresas que fomente la innovación y el desarrollo de las PYME;

- ayuda a la mejora de la productividad y las normas de calidad en el sector agrícola como parte de una política de desarrollo rural sostenible;

- promoción del desarrollo de la capacidad exportadora mediante el apoyo a la reforma de la política comercial y el marco regulatorio y el estímulo a las relaciones comerciales regionales;

- continuación del apoyo a las reformas en curso en el sector del transporte para asegurar una mayor movilidad de las personas y las mercancías, promoción de la seguridad en el transporte y de una mayor integración de Egipto en el sistema euromediterráneo de transportes, así como de las conexiones con la red transeuropea de transportes;

- apoyo a la aplicación del acuerdo UE-Egipto en materia de energía mediante la definición de una estrategia nacional de la energía, la asistencia a la reforma del marco legislativo y el apoyo a la cooperación energética regional.

iii. *Garantizar la sostenibilidad del proceso de desarrollo mediante unas políticas sociales, económicas y medioambientales eficientes y una mejor gestión de los recursos naturales.*

Entre el 50 y el 55% de las asignaciones presupuestarias bilaterales podrían destinarse a este sector (frente al 54% durante el período 2007-2010).

- Impulsar las medidas favorables a los pobres en el marco de los programas de reforma con el fin de contribuir a la reducción de los niveles de pobreza, incluido el apoyo al desarrollo regional y rural.

- Continuar con el apoyo a la reforma educativa, centrándose en particular en la enseñanza primaria y el apoyo a la formación continua y a los programas de formación que ayuden a las personas en busca de un

empleo a adaptar sus cualificaciones a las necesidades del mercado de trabajo.

- Apoyo al desarrollo del mercado de trabajo para favorecer el empleo formal, los "empleos de calidad" y unos sistemas de protección social adecuados.

- Fomentar el desarrollo sostenible mediante el apoyo a políticas e inversiones que aseguren un uso racional de los recursos, promover la protección del medio ambiente y ayudar a abordar el cambio climático.

4. Conclusión

El reparto de las asignaciones presupuestarias se mantendrá más o menos inalterado. Los principales componentes sociales están integrados dentro de la tercera prioridad, titulada "Garantizar la sostenibilidad del proceso de

desarrollo mediante unas políticas sociales, económicas y medioambientales eficientes y una mejor gestión de los recursos naturales". La reducción de la pobreza y el apoyo al desarrollo del mercado de trabajo para favorecer el empleo formal, los "empleos de calidad" y unos sistemas de protección social adecuados aparecen claramente mencionados como las principales prioridades a este respecto.

Cabe subrayar la voluntad de seguir prestando apoyo a la reforma educativa, centrándose en el apoyo a la formación continua en la empresa y los programas de formación que ayudan a las personas en busca de un empleo a reorientar sus cualificaciones para adaptarse mejor a las necesidades del mercado de trabajo.

No existen iniciativas en materia de migraciones. Esto es algo que merece la pena subrayar si se tiene en cuenta que la migración aparece identificada como uno de los objetivos estratégicos de la cooperación UE-Egipto para el período 2011-2013.

Tabla 1: Prioridades PIN 2011-2013 en el ámbito socioeconómico y desagregación presupuestaria por sectores

País	Prioridad 1 para el PIN NIP 2011-2013	Prioridad 2 para el PIN NIP 2011-2013	PIN 2011-2013
Argelia	No tiene Plan de Acción PEV (sino Hoja de Ruta) Concentración en los programas de carácter económico.	No tiene Plan de Acción PEV (sino Hoja de Ruta) Concentración en los programas de carácter económico.	?
Marruecos	Políticas de desarrollo de las políticas sociales	Modernización económica	?
Túnez	Gobernanza económica y competitividad de las empresas, particularmente en el sector industrial y en el sector servicios	Empleo y protección social, especialmente la modernización de los sistemas de pensiones de jubilación, las ayudas sociales, la cualificación profesional de los desempleados y la lucha contra el desempleo estructural, que se mantiene a niveles muy elevados.	?
Egipto	Desarrollo de la competitividad y la productividad de la economía egipcia 40% de las asignaciones presupuestarias (frente al 39% en 2007-2010)	Garantizar la sostenibilidad del proceso de desarrollo con unas políticas sociales y económicas eficientes Entre el 50 y 50% de las asignaciones presupuestarias (frente al 54% en 2007-2010)	142 millones de euros al año
Jordania	Comercio y desarrollo de las inversiones 20-25% de las asignaciones presupuestarias (frente al 29% en 2007-2010) - Apoyo al transporte y facilitación del comercio - Sector privado y desarrollo de las exportaciones	Sostenibilidad del proceso de desarrollo 25-30% de las asignaciones bilaterales (frente al 24% en 2007-2010) - Optimizar los efectos positivos sobre el bienestar del crecimiento económico - Apoyo de la UE para recursos humanos (integrando elementos de seguridad social) - Desarrollo local. La Comisión tiene previsto apoyar el papel y la capacidad de los actores locales (estrategia de reducción de la pobreza del gobierno y programa de descentralización)	66,25 millones de euros al año
Libano	Apoyo a las reformas sociales y económicas: 20% a 60% de las asignaciones financiadas bilaterales (frente al 46% en 2007-2010) - Apoyo a las políticas de estímulo del crecimiento - Apoyo a la reforma de la política educativa y de investigación (incluida la formación profesional)	Apoyo a la recuperación del país En el próximo PIN podría destinarse entre el 30% y 40% (frente al 42,5% en 2007-2010) - Reducir las disparidades regionales mediante el desarrollo de estrategias de desarrollo regional y local - Actividades orientadas a la protección del medio ambiente (involucrando a la sociedad civil)	50 millones de euros al año
Siria	Apoyo a la reforma económica 50% (frente al 38% en 2007-2010)	Apoyo a la reforma social 20% (frente al 31% en 2007-2010)	32,5 millones de euros al año

Tabla 2: Programas relacionados con las cuestiones sociales

País	Programas recientes o previstos para el próximo PIN vinculados al ámbito social (lista no exhaustiva)
Argelia	<ul style="list-style-type: none"> i. Programa 2012 “Diversión de la economía II, más centrado en el patrimonio” como continuación del eje de turismo de DIVECO I, con la finalidad de facilitar la explotación turística ii. Programa de modernización FP/empleo (2001-2008, 60 millones de €) iii. Programa de contractualización entre la Seguridad Social y los establecimientos públicos sanitarios
Marruecos	<ul style="list-style-type: none"> i. Programa de apoyo y de modernización del mercado de trabajo y del diálogo social (programa sectorial - apoyo necesario para acompañar la reforma en este sector, especialmente la modificación en el marco legislativo en curso y su aplicación) ii. Prevención de la vivienda insalubre (como continuación del programa “absorción y prevención de la vivienda insalubre” que está a punto de expirar y que ha tenido unos resultados positivos; objetivos: lucha contra la pobreza en el medio urbano; equilibrio socioeconómico) iii. Programa de desarrollo rural integrado en el Norte de Marruecos (aspecto social, migración, medio ambiente, regional; enfoque por proyectos) iv. Programa complementario de apoyo a la reforma agrícola (incluido un eje sanitario y fitosanitario) (Reforma prioritaria para el país, que vendrá a complementar el programa de 2010) v. Modernización de la FP sectores del textil, del turismo y de las TIC (2003-2009, 50 millones de €)
Túnez	<ul style="list-style-type: none"> i. Modernización de la FP (1997-2006, 45 millones de €) ii. Apoyo sectorial a la FP (2005-2008, 30 millones de €) iii. Creación de empleo (1999-2009, 6 millones de €)
Egipto	<ul style="list-style-type: none"> i. Reforma de la enseñanza / Formación técnica y profesional (2002-2009, 33 millones de €)
Jordania	<ul style="list-style-type: none"> i. Modernización de la enseñanza técnica y profesional (2004-2008, 21 millones de €)
Líbano	<ul style="list-style-type: none"> i. Modernización de la formación para el empleo (5 millones de €) ii. Programas previstos para apoyar las políticas de estímulo del crecimiento, aumento de la competitividad de la economía libanesa y promoción de la innovación iii. Programas previstos para apoyar la reforma de la política educativa y de investigación (incluida la formación profesional)
Siria	<ul style="list-style-type: none"> i. Modernización de la enseñanza técnica y profesional (2004-2008, 21 millones de €) ii. Dos programas de promoción del comercio y simplificación del entorno para las empresas iii. En 2010, está previsto un programa para promover el desarrollo empresarial iv. Programa destinado a fomentar la competitividad y la productividad de las empresas v. Programa para apoyar el desarrollo sostenible de las zonas rurales y combatir la pobreza en ellas mediante la competitividad de la agricultura, una mejor gestión de los recursos naturales, el crecimiento económico y la diversificación

II. Conclusiones generales y propuestas

1. Sobre las notas conceptuales

Propuesta 16

Desarrollar “notas conceptuales” normalizadas

Es deseable una uniformización y una mejora de la calidad de las “notas conceptuales” en el sentido de una mayor claridad y para asegurar un mayor impacto. En efecto, en el caso de algunas de ellas no se proporcionan o no se detallan suficientemente las asignaciones presupuestarias desagregadas por sectores. Tampoco se proporcionan de manera sistemática las asignaciones financieras globales anuales.

Algunas notas conceptuales son más detalladas que otras. En consecuencia, es necesario definir más claramente, por parte de la Comisión Europea, un modelo de “notas conceptuales” normalizadas más detalladas y más precisas que permita la realización de análisis comparativos. En las

notas conceptuales no se indican de manera sistemática los proyectos terminados, aprobados, en ejecución o previstos, lo que afecta negativamente al análisis y por consiguiente a la programación y la consulta con la sociedad civil. Por último, debe señalarse que existen diferencias claras en el caso de las notas conceptuales correspondientes a los países que no se benefician de la PEV, como Siria y Argelia, y que por tanto no cuentan con planes de acción. En efecto, en su caso las prioridades son menos claras que en el de los países que se benefician de la PEV. Sería conveniente poner remedio a este estado de cosas mejorando las hojas de ruta y las notas conceptuales con el fin de clarificar las prioridades y los objetivos de la cooperación también con dichos países.

Propuesta 17

Creación de subcomités “sociedad civil” en el marco de los Acuerdos de Asociación euromediterráneos

Cabe plantearse la cuestión de en qué medida, en determinados países, la sociedad civil está efectivamente en condiciones de responder a las peticiones de la Comisión Europea para que participe efectivamente en la elaboración y la aplicación y el seguimiento de los programas y proyectos de cooperación

bilateral. La institucionalización de la asociación de la sociedad civil mediante la creación de subcomités “sociedad civil” en el marco de los Acuerdos de Asociación euromediterráneos podría mejorar la situación a este respecto.

Propuesta 18

Difundir las respuestas y las propuestas de la sociedad civil

Sería conveniente crear un mecanismo que permita difundir las respuestas y las propuestas de la sociedad civil en reacción a la publicación de las notas conceptuales. Esto podría hacerse en el marco de un proceso de consulta y de información pública institucionalizada y transparente.

2. Sobre el empleo, las normas sociales y la migración

Los programas relativos al empleo en general y a la formación en particular siguen siendo en determinados casos excesivamente escasos, pese a que figuran en un lugar destacado entre los objetivos de la Asociación, concretamente en la Declaración de Barcelona. En consecuencia, sigue existiendo un desfase entre el discurso y los instrumentos operativos que debería eliminarse.²⁶

La cuestión del impacto social de las reformas emprendidas por los socios y la formación para el empleo han ido convirtiéndose gradualmente en elementos tenidos en cuenta a nivel operativo, al igual que las cuestiones de la “inserción

social” o las políticas sociales de acompañamiento. Se trata de una tendencia que debería acelerarse.

No obstante, en el marco de los Acuerdos de Asociación euromediterráneos existe una clara diferenciación en favor de los países del Magreb (Marruecos y Túnez), en la medida en que las disposiciones de los Planes de Acción PEV en materia de cooperación social se basan directamente en las disposiciones contractuales de los Acuerdos de Asociación euromediterráneos. Ahora bien, las disposiciones sociales de los acuerdos celebrados con los tres países del Magreb están mucho más desarrolladas en este ámbito. Por otro lado, en algunos casos no existe plan de acción (Argelia) o ni siquiera Acuerdo de Asociación (Siria); esto tiene su reflejo, en cierta medida, a nivel operativo, y convendría poner remedio a este estado de cosas.

Las categorías de población prioritarias (migrantes, jóvenes y mujeres) no aparecen sistemáticamente mencionadas en las notas conceptuales, concretamente por lo que respecta a su acceso a nuevos empleos sostenibles. Por consiguiente, esto es algo que también debería corregirse.

²⁶ Véase un repaso de las declaraciones e iniciativas adoptadas en el ámbito social en Erwan Lannon (2010): *Vademecum de la dimensión social y las relaciones euromediterráneas 1995-2010*. Casa Mediterráneo y Fundación Friedrich Ebert, Alicante.

Propuesta 19²⁷

Generalizar programas de modernización del mercado de trabajo y el diálogo social

La Comisión ha emprendido toda una serie de acciones en el ámbito de la “formación profesional” y de las “políticas de empleo”, pero éstas siguen siendo demasiado limitadas. En consecuencia, debe reforzarse un elemento clave en el

contexto económico actual, y generalizar los programas de modernización del mercado de trabajo y el diálogo social, a imagen y semejanza del anunciado para Marruecos en la correspondiente nota conceptual.

Propuesta 20

Creación de un programa “Euromed normas sociales”

La protección social y la lucha contra el desempleo siguen siendo prioridades fundamentales, y a menudo se establece un vínculo entre la estabilidad política y la situación socioeconómica de los socios (como sucede en el caso de Túnez). En consecuencia, conviene reforzar esta dimensión de los derechos sociales fundamentales a un nivel operativo. La creación de un programa “Euromed normas sociales” tendría por objeto promover la adopción y la aplicación efectiva de las normas sociales internacionales y europeas.

En las notas conceptuales, llama la atención que apenas se mencionan los derechos sociales fundamentales, y el programa que se propone pretende justamente contribuir a la difusión de información en materia de normas sociales y crear mecanismos de seguimiento de la adopción, por parte de los socios, de las normas sociales en sus ordenamientos jurídicos nacionales y realizar un seguimiento de la aplicación efectiva de tales normas sobre el terreno.

²⁷ Véanse también las precisiones realizadas en la propuesta similar, igualmente con el número 19, contenida en la contribución de Iván Martín en el siguiente capítulo.

Propuesta 21

Programas que vinculen las cuestiones migratorias a las cuestiones del empleo y de las normas sociales

El vínculo entre las cuestiones sociales y el empleo y las políticas de inmigración no siempre se tiene suficientemente en cuenta a nivel operativo. En consecuencia, conviene crear sinergias en este ámbito, creando uno o dos programas que vinculen expresamente las cuestiones migratorias con las del empleo y las normas sociales. Este o estos programas deberían tener una dimensión transversal (empleo y normas sociales) e integrada (dimensión euromediterránea y políticas europeas internas en materia de empleo y de migraciones).

En relación con las migraciones, la situación varía enormemente de unos países asociados a otros. No obstante, existe la aparente voluntad de tener en cuenta las migraciones legales y no sólo las migraciones irregulares, algo fundamental en el contexto actual.

3. Sobre las dimensiones externas de las políticas internas europeas y el Espacio Social Euromediterráneo

Sería conveniente desarrollar de manera sistemática las sinergias con las dimensiones externas de la Unión Europea (enfoque integrado), estableciendo mecanismos operativos en ese sentido a nivel de las notas conceptuales. Durante estos últimos años, se han registrado ciertos avances en

esta materia. La primera Conferencia Euromediterránea de Ministros de Empleo y de Trabajo de Marrakech de noviembre de 2008 subrayó la necesidad de poner en práctica *“un enfoque integrado que combine de manera indisociable la política de empleo y las políticas económica, fiscal, social y medioambiental, así como la política de educación y formación”*.²⁸ Por otro lado, está previsto adoptar un enfoque integrado con los planes y estrategias existentes a nivel “interno” de la Unión Europea (Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo y Estrategia Europea de Empleo).

El principio de la creación de sinergias con las dimensiones externas de las políticas de la Unión Europea, que aún está por consagrar, debe anclarse progresivamente en mecanismos operativos que permitan poner en práctica dicha exigencia. A este respecto, se propone integrar dicha dimensión en las futuras “notas conceptuales”. En ese sentido, cabría plantear la elaboración de un balance de la consideración de las políticas internas europeas en el marco de la fase operativa de las relaciones euromediterráneas.

De manera más general, convendría desarrollar las propuestas que se han mencionado en un marco global y con una visión a medio y largo plazo sobre la creación progresiva de un verdadero “Espacio Social Euromediterráneo”.

²⁸ Punto 11.

Propuesta 22²⁹

Puesta en marcha de estudios prospectivos sobre la viabilidad de un “Espacio Social Euromediterráneo” en el horizonte 2020, así como de un “Programa Regional Marco” y un “Libro Blanco” sobre el Espacio Social Euromediterráneo

La puesta en marcha de sendos estudios prospectivos sobre la viabilidad de un “Espacio Social Euromediterráneo” en el horizonte 2020 debe ser igualmente considerada como una primera etapa hacia la creación de dicho espacio. Tales estudios deberán ser, por su propia naturaleza, interdisciplinarios, comparativos y prospectivos. Asimismo, deben integrar la dimensión externa de las políticas internas de la UE.

Asimismo, se trataría de elaborar un “Libro Blanco sobre la creación de un Espacio Social Euromediterráneo para 2020”, en la misma línea del que dio lugar a la creación del Mercado Único. Es decir, preparar un programa de armonización legislativa.

El desarrollo de un “Programa regional marco” sobre el “Espacio Social Euromediterráneo” podría contribuir a la coherencia y la eficacia de los programas y proyectos socioeconómicos relativos al empleo y a las cuestiones sociales, incluidas las cuestiones migratorias.

Fruto de una intensa colaboración interdepartamental en el seno de la Comisión Europea y en cooperación con los ministerios competentes de los países socios, este “Programa regional marco” podría constituir el esqueleto administrativo del programa de reformas socioeconómicas necesario para la creación de un verdadero Espacio Social Euromediterráneo.

²⁹ Véase también la propuesta similar, igualmente con el número 22, contenida en la contribución de Iván Martín en el siguiente capítulo.

Tabla 3: Síntesis de las propuestas operativas

I. Sobre las notas conceptuales y la consulta con la sociedad civil
<ol style="list-style-type: none">1. Desarrollar modelos de notas conceptuales normalizadas para facilitar el análisis y las sinergias con las sociedades civiles (integrando de forma sistemática las asignaciones presupuestarias precisas desagregadas por sectores, y la lista de proyectos terminados, aprobados, en curso y previstos, etc.).2. Institucionalización de la asociación de la sociedad civil mediante la creación de subcomités "sociedad civil" en el marco de los Acuerdos de Asociación euromediterráneos.3. Difundir las respuestas y las propuestas de la sociedad civil en reacción a la publicación de las notas conceptuales.
II. Sobre el empleo, las normas sociales y la migración
<ol style="list-style-type: none">4. Generalizar los programas de modernización del mercado de trabajo y del diálogo social.5. Crear un programa "Euomed normas sociales" para promover la adopción y la aplicación efectivas de las normas sociales internacionales y europeas.6. Desarrollar programas que vinculen las cuestiones migratorias a las cuestiones del empleo y de las normas sociales.
III. Sobre las dimensiones externas de las políticas internas europeas y el Espacio Social Euromediterráneo
<ol style="list-style-type: none">7. Desarrollar de forma sistemática las sinergias con las dimensiones externas de las políticas internas de la Unión Europea estableciendo mecanismos operativos en ese sentido en el marco de las notas conceptuales.8. Puesta en marcha de estudios sobre la viabilidad de un "Espacio Social Euromediterráneo" en el horizonte 2020, así como el desarrollo de un "Programa regional marco" sobre el "Espacio Social Euromediterráneo" y elaboración de un "Libro Blanco sobre la creación de un Espacio Social Euromediterráneo para 2020".

Hacia una Estrategia Euromediterránea de Empleo y Movilidad

Iván Martín
Instituto Complutense
de Estudios Internacionales (Madrid)



Hacia una Estrategia Euromediterránea de Empleo y Movilidad

Iván Martín

Instituto Complutense
de Estudios Internacionales (Madrid)

La Declaración de Barcelona por la que se estableció la Asociación Euromediterránea (AEM) en 1995 definía como sus objetivos en el ámbito de la cooperación económica y financiera “el aumento del ritmo de desarrollo socioeconómico sostenible”, la “mejora de las condiciones de vida de sus poblaciones, aumento del nivel de empleo y reducción de las disparidades de desarrollo en la región euromediterránea”. En línea con tales objetivos, los Acuerdos de Asociación euromediterráneos entre la Unión Europea y los Países Árabes Mediterráneos (PAM) establecen como su principal objetivo el desarrollo económico y social sostenible de los países asociados.¹

Desafíos socioeconómicos en el Mediterráneo

Y, en efecto, la magnitud de los desafíos sociales que deben afrontar los Países Árabes Mediterráneos resulta difícil de exagerar. Los PAM son la región del mundo con el problema de empleo más acuciante en los próximos diez a veinte años. Las tasas oficiales de participación en el mercado de trabajo son las más bajas del mundo (por debajo del 46% de la población en edad de trabajar, frente a la media mundial del 61,2%) como consecuencia principalmente de la tasa

de participación femenina más baja de todo el mundo (por debajo del 25%, frente al 42% de la media mundial). A pesar de estas bajas tasas de participación, las tasas medias de desempleo (que se situaban ligeramente por debajo del 15% de la población activa, o el equivalente a más de 7 millones, ya antes de la crisis económica global que estalló en 2008) son más altas que en cualquier otra región del mundo con la excepción de África Subsahariana. En conjunto, estas cifras significan que tan sólo uno de cada cuatro de sus 180 millones de habitantes tiene un empleo, y eso que esta cifra no refleja el hecho de que prácticamente la mitad de dichos empleos son informales.

Aún así, las perspectivas demográficas para los próximos diez a quince años suponen que cualquier escenario previsible es aún más preocupante. Según un reciente estudio,² si se suman las necesidades proyectadas de nuevos empleos, los PAM necesitarán crear más de 1.500.000 puestos de trabajo adicionales al año durante los próximos diez años sólo para proporcionar oportunidades de empleo a los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo y mantener sin variaciones el actual número de desempleados, y esto partiendo del supuesto (muy poco realista) de que las tasas de participación en el mercado de trabajo (es decir, la proporción de personas

¹ Para un análisis exhaustivo de las disposiciones sociales de los Acuerdos de Asociación con los PAM, véase Erwan Lannon (2009): *Vademecum de la dimensión social de las relaciones euromediterráneas. 1995-2009*, Casa Mediterráneo y Friedrich Ebert Stiftung, Alicante.

² Iván Martín (2009): *Labour Markets and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries. A Regional Perspective*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Instituto Universitario Europeo, Florencia, 2009, <http://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/LMM/LMM-ExecutiveSummary.pdf>.

que trabajan o buscan un empleo sobre la población total en edad de trabajar) se mantendrán constantes. Los 15 millones de nuevos empleos que se necesitan durante los 10 próximos años supondrían un incremento de más del 30% con respecto al nivel actual del empleo total en dichos países, y significaría crear entre 1/3 y 2/3 más puestos de trabajo al año que los que se han creado en toda la región en los últimos cinco años, un período caracterizado por la prosperidad económica. Así pues, en términos de políticas de empleo y de modelos de desarrollo, el *statu quo* corre el riesgo de poner a prueba la resistencia del tejido social como consecuencia de las tensiones en el mercado de trabajo, afectando profundamente a la cohesión social y la estabilidad en la región. Las tasas de desempleo actuales entre los jóvenes también corren el riesgo de dañar de forma permanente las perspectivas de desarrollo de estos países, en la medida en que los jóvenes acabarán desanimados ante la imposibilidad de integrarse en el mercado de trabajo, viendo cómo sus cualificaciones se estancan o se deterioran a medida que la economía informal se extiende (el empleo informal, que suele traducirse en salarios por debajo de lo aceptable—el salario mínimo tiende a actuar como tope salarial para el sector informal y oscila entre 102 euros al mes en Egipto y 256 euros al mes en Líbano— y la falta de cualquier protección social, supone ya entre el 35 y el 55% del empleo no agrícola total de la región).

Por lo que respecta a la evolución comparada de los niveles salariales y de renta en paridad de poder adquisitivo (PPA), el mismo estudio señala que, en los casos de Marruecos, Argelia (con un incremento medio anual negativo de los salarios en PPA del -1,7% entre 1996 y 2006, frente al 3% de aumento anual medio en la UE-15), Túnez, Siria y Jordania, se puede observar una divergencia de los salarios medios con respecto a los de la UE, lo que presupone un creciente deterioro de las condiciones de vida relativas de las personas que cuentan con un empleo en los PAM. Así, cabe afirmar que los excelentes resultados macroeconómicos obtenidos por la mayoría de los PAM durante los últimos diez años, que han tenido su reflejo en la progresión del PIB per cápita, no han ido acompañados

de una mejora equivalente de la distribución de la renta o de los salarios, ni de una senda clara de convergencia hacia los niveles de ingresos de la UE. En última instancia, esta tendencia viene a cuestionar la viabilidad a largo plazo del actual modelo económico, situación que no ha hecho más que empeorar como consecuencia de la actual crisis económica global.³

En este contexto, la emigración se ha convertido en una alternativa cada vez más atractiva, sobre todo para los jóvenes. Hay ya más de 10 millones de ciudadanos de los PAM que residen en otros países. Esto equivale a más del 8% de su población en edad de trabajar, con unas tasas medias más elevadas de participación en el mercado de trabajo, de empleo y de cualificaciones que las que prevalecen en los mercados de trabajo nacionales. Se trata, en todo caso, de una proporción muy sustancial de la población activa de los PAM, tanto en términos cuantitativos como en términos cualitativos, aun teniendo en cuenta que en los países del Mashreq, en contraste con los del Magreb, hasta ahora las mujeres prácticamente se han abstenido de emigrar. Si el actual ratio de emigración se mantiene en los próximos años, el crecimiento de la población en edad de trabajar de los PAM se traduciría en un flujo migratorio anual de 200.000 personas entre 2010 y 2020 (es decir, un total de 2 millones de nuevos migrantes procedentes de los PAM durante dicho período). Ahora bien, existen pruebas concluyentes de que las tasas de emigración están aumentando en todos los PAM durante la última década (situándose en el 23% en Túnez e incluso cerca del 100% en Líbano), de modo que dicho flujo podría fácilmente triplicarse hasta alcanzar los 6 millones de nuevos emigrantes durante los próximos diez años si las tasas de emigración alcanzan un nivel medio del 24%, consistente con la evidencia más reciente. Y aún estas cifras podrían fácilmente multiplicarse si se eliminaran las actuales restricciones a la participación laboral —y a la emigración— de las mujeres.

Ahora bien, la magnitud del desafío del empleo en los PAM

³ Véase la contribución de Abdallah Khattab y la Introducción del presente libro.

durante los próximos diez a quince años es tal que no existe ningún escenario factible en el que la emigración pueda aportar una solución. Durante las dos próximas décadas, los PAM proporcionarán una masa de jóvenes trabajadores cualificados hacia la cual los mercados de trabajo de la UE podrían dirigir su creciente demanda de trabajadores inmigrantes con niveles de cualificación medios o altos. Sin embargo, esta sinergia depende de una mejora efectiva e inmediata de las cualificaciones de la población activa de los PAM (que debería convertirse, por tanto, en una de las principales prioridades de la cooperación económica entre la UE y los PAM⁴) y de la creación de un entorno favorable para la emigración legal a la UE que contribuya efectivamente a atraer a los trabajadores emigrantes cualificados. Sin embargo, los actuales instrumentos de la política migratoria de la UE, incluida la recientemente aprobada Tarjeta Azul, no parece ofrecer dicho marco.

Con todo y con eso, el hecho de que las nuevas estrategias regionales euromediterráneas definidas en los ámbitos de la migración y del empleo tras las primeras Conferencias Ministeriales Euromediterráneas en estos ámbitos (las primeras Conferencias Euromediterráneas sobre migración en noviembre de 2007 y sobre trabajo y empleo en noviembre de 2008) ha venido a crear un marco regional que podría evolucionar hacia una estrategia integrada a escala regional en materia de migración laboral, siempre y cuando se adopten los instrumentos de política apropiados y planes de aplicación eficaces.

La proyección del modelo social europeo

Además de estas realidades, a un nivel conceptual y político, la Agenda Social Europea adoptada en 2005 contempla una “dimensión exterior del empleo, de la política social y del

trabajo digno” que podría crear dinámicas particularmente interesantes en este contexto, concretamente por lo que respecta a la interacción entre la globalización, el comercio y el desarrollo social en un marco de diálogo político UE-OMC-OIT-Naciones Unidas, así como al compromiso de la Comisión Europea de establecer mecanismos de cooperación sobre estas cuestiones “con los países candidatos, los *Estados vecinos* y otros terceros países”.⁵ Con la Agenda Social, los Estados miembros de la Unión Europea se comprometen a promover las normas laborales fundamentales y, más en general, el “desarrollo social” de conformidad con los derechos fundamentales contenidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de Niza adoptada en diciembre de 2000, que “confirma el objetivo europeo de promover e integrar los derechos fundamentales –incluidas las normas laborales fundamentales– en todas sus políticas y acciones”.

La Agenda Social Europea fue precedida de la Comunicación de la Comisión “La dimensión social de la globalización: la contribución de la política comunitaria para que los beneficios se extiendan a todos”⁶, adoptada en respuesta al informe final de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización establecida por la OIT, que fue publicado en abril de 2004.⁷ Desde un primer momento, la Comisión subraya que “la UE debe también asegurarse de que aplica sus políticas exteriores de una forma que contribuya a potenciar al máximo los beneficios de la globalización para todos los grupos sociales en todos sus países y regiones socios”. Según la Comisión, desde hace ya algún tiempo la UE promueve la eficacia y la coherencia de la gobernanza global, a través de instituciones internacionales, para asegurarse de que la política comercial y las relaciones bilaterales con las distintas regiones y países apoyen plenamente el desarrollo social, y para garantizar que la cooperación exterior y al desarrollo contribuya a potenciar al máximo las consecuencias sociales positivas de la globalización, y a minimizar las negativas. El

⁴ Sin embargo, la revisión de las notas conceptuales para los Programas Indicativos Nacionales 2011-2013 que hace Er-wan Lannon en el capítulo anterior no revela dicha prioridad.

⁵ Comisión Europea (2005): Comunicación de la Comisión Europea sobre la Agenda Social, COM(2005)33, p. 5.

⁶ Comunicación de la Comisión COM(2004)383 Final, 18 de mayo de 2004.

⁷ Informe final de la CMDSG, disponible en <http://www.ilo.org/public/french/wcsd/g/>.

análisis de contexto llevado a cabo por la Comisión Europea es evidente: las normas laborales fundamentales y el diálogo social bipartito y tripartito constituyen elementos esenciales del marco que debe establecerse para garantizar una globalización equitativa. El objetivo final debe ser conseguir un progreso social dinámico que garantice la promoción del trabajo decente para todos.

A nivel de los acuerdos bilaterales y regionales (punto 5.1.1 de la Comunicación), la Comisión Europea especifica que:

i. La mayoría de los acuerdos incluye también un capítulo social que, en algunos casos, aún ha de ser plenamente explotado.

ii. Desde 1992, el respeto de los principios democráticos, los derechos humanos y el Estado de derecho se han incluido como elementos esenciales de todos los acuerdos suscritos. La sociedad civil y los interlocutores sociales son también parte de este proceso.

iii. En consecuencia, es importante que las disposiciones existentes sobre las normas laborales fundamentales se apliquen de manera efectiva.

iv. La Comisión está también decidida a realizar evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad de las negociaciones bilaterales. Se evaluarán así, entre otras cosas, los efectos sobre el desarrollo social en la UE y sus países asociados, recurriendo a un amplio conjunto de indicadores y a una extensa consulta de las partes interesadas, como las asociaciones del sector privado, los sindicatos y la sociedad civil en general.

v. La CE explorará nuevos mecanismos conjuntos en los acuerdos bilaterales para debatir y supervisar aspectos que resulten pertinentes para la dimensión social de la globalización. También sería posible crear “observatorios” bilaterales conjuntos para supervisar los acontecimientos y servir de foro para el intercambio de opiniones entre los Gobiernos, el Parlamento Europeo, los interlocutores sociales

y la sociedad civil en general, contando al mismo tiempo con la plena participación de organizaciones y entidades internacionales.

Por lo que respecta al “diálogo político a nivel regional” (punto 5.1.2), la Comisión Europea identificó las iniciativas de diálogo en materias sociales adoptadas hasta entonces. Curiosamente, el Proceso de Barcelona no aparece mencionado en este contexto, pero sí hay, en cambio, una sección específica dedicada a la Política Europea de Vecindad (punto 5.1.3), en la que la Comisión Europea especifica que la cooperación en la dimensión social abarcará, en particular, el desarrollo regional, el empleo, el desarrollo social, la política social y las reformas estructurales. En términos de desarrollo regional, la UE alentará programas de los gobiernos socios dirigidos a fomentar la descentralización, reducir las disparidades regionales, crear empleo y promover las normas fundamentales del trabajo y el diálogo social. Se prestará también apoyo a las políticas que favorezcan la reducción de la pobreza y la mejora de los sistemas nacionales de bienestar. La UE alentará asimismo a los gobiernos socios a que refuercen la eficacia de la asistencia social, a que apliquen estrategias para impulsar el crecimiento económico y apoyar el desarrollo de pequeñas y medianas empresas y a que aborden la pobreza infantil y garanticen el libre acceso tanto de los niños como de las niñas a la educación primaria y secundaria, especialmente en las zonas rurales.

El punto 5.2 de la Comunicación trata, en particular, sobre la cooperación exterior y el desarrollo. Los principios del enfoque comunitario de la dimensión social de la ayuda exterior se consideran “parte del proceso democrático y de estabilización, y necesario[s] para garantizar un nivel mínimo de aceptación y de apoyo a las importantes transformaciones económicas y sociales que afrontan los países socios. Contribuye[n] a absorber el ‘shock’ de las consecuencias sociales de la transición y, con ello, favorece un entorno empresarial y comercial más sostenible”. Más específicamente, en los futuros programas de ayuda al desarrollo deberá prestarse más atención a ayudar a los países menos desarrollados a incorporar el comercio a sus estrategias de reducción de la

pobreza y a gestionar el impacto social de la liberalización del comercio, especialmente mediante la creación de mecanismos de protección social y un “suelo” socioeconómico sobre el que deberá estar basada la reforma comercial. Según la Comisión, esto debería garantizar un entorno más favorable a la inversión y a la creación de empleo en la economía formal, así como una distribución más equitativa de las ganancias derivadas del crecimiento. Siguiendo en la misma línea, el punto 5.3, titulado “Garantizar que la política comercial apoye plenamente el desarrollo social”, contiene un elemento que garantiza la promoción del “desarrollo social dando acceso a los mercados a los países en desarrollo”, que no sería demasiado difícil relacionar con la liberalización comercial (unilateral) del mercado agrícola de la UE. A raíz de esta Comunicación de la Comisión, el Consejo Europeo celebrado en diciembre de 2005 subrayó la importancia de la dimensión social de la globalización.

Así pues, la Unión Europea ha adoptado un programa de acción sumamente ambicioso e ilustrado en este ámbito; tan sólo queda que lo aplique y lo evalúe.

La revisión en curso de la Estrategia de Lisboa adoptada en el año 2000 para un período de diez años, que ha culminado con la aprobación de la Estrategia Europa 2020 durante el primer semestre de 2010 bajo la Presidencia Española, hubiera sido una buena oportunidad para asociar a los Países Asociados Mediterráneos de algún modo, integrándoles gradualmente en las estrategias comunitarias de empleo y de competitividad. Pero no ha sido el caso⁸.

Bloques de construcción de la dimensión social de la AEM

Con todo, hay que reconocer que en estos últimos años cuatro se han conseguido algunos avances. Hasta el año 2005, el empleo y las políticas de empleo no eran un ámbito de acción directa de la cooperación de la UE con los Países Asociados Mediterráneos.⁹ Las nuevas perspectivas que han emergido entretanto tienen su origen en i) la creciente conciencia sobre la necesidad de abordar la cuestión del empleo si la Asociación Euromediterránea desea mantener su credibilidad, así como sobre la gravedad y la urgencia de la cuestión del empleo para el futuro de los Países Árabes Mediterráneos, ii) a nivel bilateral, la aplicación desde el año 2005 de la Política Europea de Vecindad, que ha introducido una nueva lógica en la cooperación euromediterránea, y iii) a nivel multilateral, el nuevo énfasis en la dimensión social de la Asociación Euromediterránea (en particular, desde la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Marsella en noviembre de 2008,¹⁰ que abogó por el desarrollo de una “verdadera dimensión social” “basada en el enfoque integrado que combine el desarrollo económico, el empleo y la cohesión social”, así como la Primera Conferencia Euromediterránea de Ministros de Empleo y de Trabajo celebrada en Marrakech posteriormente ese mismo mes).¹¹

En efecto, la Primera Conferencia Ministerial Euromediterránea sobre Empleo y Trabajo, celebrada en Marrakech los días 9 y 10 de noviembre de 2008, adoptó una serie de “iniciativas y propuestas concretas para promover la creación de

⁸ Véase Iván Martín (2010): « Stratégie Europe 2020 : qu'en est-il de la Méditerranée? », análisis de *Confluences Médi-terranée*, <http://www.confluences-mediterranee.com/spip.php?article2901>.

⁹ Véase Samir Aita (ed.), Iván Martín (dir.) *et alia* (2008) *Empleo y Derecho del trabajo en los Países Árabes Mediterráneos y el partenariado euromediterráneo*, Fundación Paz y Solidaridad Serafín Aliaga, Madrid, pp. 205, <http://www.ccoo.es/comunes/temp/recursos/1/216566.pdf>; así como Isaías Barreñada e Iván Martín (2005), “El empleo y la protección social en la Asociación Euromediterránea. Situación, perspectivas y propuestas para la acción”, en *Evento civil Barcelona + 10. Propuestas de la sociedad civil para relanzar la Asociación Euromediterránea*, pp. 29-33, <http://www.eco.uc3m.es/immartin/EmpleoLargaEnglishrevisada.doc>.

¹⁰ Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo, Conferencia Ministerial, Declaración Final, Marsella, 3-4 de noviembre de 2008, http://ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103_ministerielle_Euromed/Final_Statement_Mediterranean_Union_EN.pdf.

¹¹ Conclusiones: http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/conf/employment_health_conclusions_1108_en.pdf.

empleo, la modernización de los mercados de trabajo y el trabajo decente”, aprobando un “Marco de Acciones que contribuirá al desarrollo de una verdadera dimensión social en el marco de la agenda euromediterránea”. Además, los Ministros subrayaron “la necesidad de asegurar una mayor correspondencia entre las necesidades –actuales y futuras– de los mercados de trabajo y el desarrollo de las cualificaciones necesarias mediante [...] una mejora del sistema educativo y de formación profesional y mediante las reformas tanto a escala nacional como a escala regional del marco de cualificaciones y competencias”, destacando al mismo tiempo los beneficios de la cooperación euromediterránea en este ámbito.

Los Ministros también reconocieron que, además de unas elevadas tasas de crecimiento económico, la situación requiere un aumento de la inversión en capital humano, la formación y la empleabilidad, así como medidas concretas de creación de empleo y una mejora del entorno para dichas inversiones. Asimismo, destacaron la interdependencia entre el empleo, la educación y la formación, la cohesión social, el desarrollo económico y el crecimiento, y el desarrollo sostenible, y abogaron por un enfoque integrado que permita definir y aplicar conjuntamente las políticas económica, fiscal, de empleo, social y medioambiental, así como las políticas de educación y de formación.

El Marco de Acciones regional tiene los siguientes objetivos: i. crear más empleos, incluido mediante políticas activas de empleo, ii. incrementar la empleabilidad y el capital humano, iii. crear mejores empleos y oportunidades de trabajo decente, iv. promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, v. integrar a más jóvenes en trabajos decentes, vi. diseñar una estrategia integrada para transformar el empleo informal en empleo formal, y vii. gestionar la migración laboral, teniendo en cuenta las necesidades del mercado de trabajo de ambas partes del Mediterráneo. Para cada uno de estos ejes de política, los Ministros especificaron una serie de objetivos más concretos.

Por último, los Ministros establecieron un mecanismo de seguimiento para evaluar la aplicación del Marco de Acciones, consistente en un Grupo de Trabajo que “recabará información y datos sobre las tendencias nacionales y la evolución de las políticas de empleo, identificará e intercambiará las mejores prácticas y debatirá las cuestiones que se planteen en el marco de la aplicación del Marco de Acciones. Los países asociados proporcionarán a este Grupo la información necesaria para elaborar, a lo largo de 2010, un informe de seguimiento de los avances realizados con arreglo al Marco de Acciones”.

Este informe de avance se basará, en el caso de los Países Asociados Mediterráneos, en planes de acciones e informes de avance nacionales que deberán ser presentados durante 2009 y, en el caso de los Estados miembros de la UE, en los informes presentados en el marco de la Estrategia de Lisboa de la UE (adoptada en 2000, renovada tras la revisión intermedia de 2005 y que será sustituida a partir de 2010 por la Estrategia Europa 2020).

Una vez más, sobre el papel esto es mucho más de lo que hasta los interlocutores sociales más optimistas habrían demandado hace sólo dos años. El reto que ahora se plantea es mantener el impulso, dar contenido a este marco de acciones y convertirlo en un mecanismo operativo para la creación de empleo en el Mediterráneo con el fin de desarrollar una verdadera Estrategia Euromediterránea de Empleo a escala regional.¹² Sin embargo, la lentitud en la puesta en marcha del mecanismo de seguimiento transmite un mensaje preocupante sobre el grado de prioridad y la urgencia con que se percibe esta cuestión: el Grupo de Trabajo ha tardado más de un año en reunirse por vez primera (los días 26 y 27 de noviembre de 2009) y trabajará principalmente sobre la base de tres informes elaborados por la Fundación Europea para la Formación (sobre la empleabilidad), FEMISE (sobre la creación de empleo) y la OIT (sobre mejores empleos), mientras que la participación y el compromiso de los funcionarios de los gobiernos nacionales aún no está clara.

¹² Véanse las propuestas en este sentido contenidas en Aita, Martín *et alia* 2008, citado en la nota 9 *supra*, y Martín 2005, citado en la nota 27 *infra*.

Propuesta 23

Estrategia Euromediterránea de Empleo (EEME)

Con el mismo espíritu y el mismo grado de movilización de instrumentos y recursos que en el caso de la Hoja de Ruta para la Creación de la Zona Euromediterránea de Libre Comercio en 2010 que se adoptó en 2005, para poder afrontar el reto del empleo en la región mediterránea es preciso trabajar en la definición de una verdadera Estrategia Euromediterránea de Empleo, y no un simple Marco de Acciones como el adoptado en la Primera conferencia Euromediterránea de Ministros de Empleo y de Trabajo, es decir, una serie de objetivos específicos cuantificados para el conjunto de la región y para cada uno de sus países en particular con la especificación de compromisos, planes e instrumentos para alcanzarlos, y la formulación de orientaciones comunes que serían revisadas periódicamente sobre la base de una serie de indicadores comunes definidos por consenso.

En una primera fase, podría seguirse el modelo del proceso de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) que se aplica desde 1999 (con arreglo al denominado “método abierto de coordinación”, véase la contribución de Larabi Jaidi en el siguiente capítulo). La EEE consiste en un programa anual de planificación, seguimiento, evaluación y reajuste de las políticas de empleo puesto en marcha por los Estados miembros de la UE para coordinar los instrumentos que utilizan para hacer frente a los retos del empleo. La Estrategia Europea de Empleo tiene cuatro componentes:

- las Directrices Integradas para el crecimiento y el empleo (desde 2005, las Directrices se presentan conjuntamente con las directrices de políticas macroeconómicas y microeconómicas de la UE para un período trienal);

- los programas nacionales de reforma para cada uno de los países;
- el informe anual sobre el crecimiento y el empleo de la Comisión, que analiza los 27 nuevos programas nacionales de reforma presentados por los Estados miembros;
- las recomendaciones generales o específicas que pueda adoptar el Consejo.

En una fase posterior, podría plantearse la integración en una única estrategia común para la UE y los Países Asociados Mediterráneos.

La Estrategia Euromediterránea de Empleo (EEME) debería basarse en una serie de principios (ver la Introducción del libro para más detalles a este respecto):

a. Corresponsabilidad. La responsabilidad compartida es la consecuencia lógica de la identificación de una “cuestión de interés común” que da lugar al “método abierto de coordinación”.¹³ Y difícilmente puede cuestionarse que el empleo y la situación social en los Países Árabes Mediterráneos, así como la política de inmigración de la UE, son efectivamente cuestiones de interés común para la UE y los Países Asociados Mediterráneos por igual. La existencia de dichas cuestiones de interés común da lugar a un “derecho de información”, es decir, el derecho de todos los países asociados de ser informados sobre las políticas aplicadas en el ámbito correspondiente por los demás países. El siguiente paso consiste, por supuesto, en la búsqueda de soluciones

¹³ Descrito con detalle en la contribución de Larabi Jaidi en el siguiente capítulo.

comunes a los problemas comunes identificados, es decir, la definición de estrategias conjuntas. Por último, la puesta en marcha de dichas estrategias requiere la movilización y la puesta en común de recursos financieros.

b. Coherencia. La Estrategia Euromediterránea de Empleo debería estar estrechamente vinculada con los Planes de Acción de la PEV,¹⁴ que deberían contemplar medidas concretas para aplicarla a escala nacional.

c. Información. La necesidad de un sistema de indicadores para dar seguimiento al resultado de las políticas, tanto en el marco de la Estrategia Euromediterránea de Empleo como en el marco de los Planes de Acción de Vecindad, presupone el establecimiento de un sistema integrado de estadísticas sociales y de información sobre las políticas de empleo que alimente un sistema de supervisión multilateral regional.¹⁵

Los elementos mínimos de la EEME deberían ser los siguientes:

a. Formación. Reforzamiento de los sistemas de educación y formación en toda la región. Reconocimiento de los títulos educativos de todos los países asociados.

b. Promoción específica del empleo de los jóvenes y de las mujeres (véanse propuestas al respecto en las siguientes páginas) y un seguimiento específico de dichas cuestiones. El análisis y la mejora de las políticas activas de empleo nacionales debería ser una prioridad.

c. Medidas para facilitar la “afloración” del empleo informal (entre un 35 y un 55% del empleo no agrícola en los Países Asociados Mediterráneos) y la transformación de empleos informales en puestos de trabajo decente.

d. Introducción de sistemas universales de seguro de desempleo en los PAM (la mayoría de ellos no los tienen, y en aquellos en que existen, como en Argelia y en Túnez, ofrecen una cobertura muy limitada, que habitualmente no llega a más del 10% de la población).

¹⁴ Véase la contribución de Erwan Lannon en el capítulo anterior.

¹⁵ Véase la contribución de Larabi Jaidi en el siguiente capítulo.

Propuesta 19¹⁶

Programa euromediterráneo de revisión y modernización de las políticas nacionales de empleo en los Países Asociados Mediterráneos

En otras regiones vecinas, como los Balcanes, la Unión Europea ha puesto ya en marcha proyectos para revisar, evaluar, supervisar y coordinar las políticas nacionales de empleo y los servicios públicos de empleo (como por ejemplo el Proceso de Bucarest iniciado en el año 2003 en el marco del Pacto de Estabilidad con nueve países del Sudeste de Europa, que podría servir como modelo; el punto de partida de este proceso fue la decisión de los Ministros de Empleo de esos nueve países asociados de abordar los problemas de empleo de forma colectiva con el apoyo y la orientación de la Organización Internacional del Trabajo y el Consejo de Europa¹⁷).

Un proceso similar debería convertirse en parte integrante del Marco de Acciones aprobado en la Primera Conferencia Euromediterránea de Ministros de Empleo y de Trabajo. La modernización de las políticas nacionales de empleo debería convertirse en una prioridad para los nuevos instrumentos del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, como los Hermanamientos, TAIEX, SIGMA, etc., que se centran en la asistencia técnica, el reforzamiento de las capacidades

institucionales y la evaluación de políticas. En particular, debería crearse un programa destinado específicamente a apoyar las políticas activas de empleo nacionales centradas en la formación y la reinserción profesional en el mercado de trabajo con empleos sostenibles, decentes y de calidad, que incluyera el desarrollo de capacidades administrativas y cierto apoyo financiero.

Elementos:

- Revisión de las políticas nacionales de empleo con arreglo a un modelo de análisis común para todos los PAM.
- Fortalecimiento institucional de los Ministerios de Empleo y sus capacidades de formulación de políticas.
- Fortalecimiento institucional de las Agencias Nacionales de Empleo como intermediarias del mercado de trabajo.
- Asistencia técnica.

¹⁶ Esta propuesta coincide básicamente con la Propuesta nº 19 formulada por Erwan Lannon en el marco de la Política Europea de Vecindad en su contribución en el capítulo anterior.

¹⁷ Véase la descripción del Proceso en <http://www.stabilitypact.org/edeg/Bucharest%20Process.ppt>.

Propuesta 24

Programa euromediterráneo de Acceso de los Jóvenes al Empleo (AJE)

La mayor generación de jóvenes de toda la historia de los Países Árabes Mediterráneos debe hacer frente a una ecuación sin solución cuyas principales variables son las siguientes: i. unas perspectivas de empleo limitadas fundamentalmente al sector informal (con unos salarios y unas condiciones de trabajo ínfimas que de ningún modo constituyen un trabajo decente),¹⁸ ii. unos incentivos cada vez más acuciantes para emigrar y iii. una educación y formación inadecuadas para satisfacer las necesidades del mercado de trabajo (tanto en sus propios países como en Europa). El desafío del empleo en los Países Árabes Mediterráneos es fundamentalmente un desafío del empleo juvenil, ya que el 80% de los desempleados de la región son jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y 34 años.¹⁹

En relación con el empleo juvenil, las Conclusiones de la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Empleo y de Trabajo estableció como objetivo “la integración de más jóvenes en el empleo productivo y formal” mediante medidas que: i) garanticen igualdad de acceso a ambos sexos en todos los niveles de una educación de calidad antes de 2015, ii) tengan en cuenta la Declaración de El Cairo sobre la educación superior, iii) reduzcan el desajuste entre la educación de los jóvenes y sus aspiraciones profesionales (en particular por lo que respecta al sector público) y las necesidades efectivas del mercado de trabajo, y iv) para ello, den prioridad a la expansión

y la mejora de la calidad de la formación profesional, a la vez que la hagan más atractiva para los jóvenes. Estos elementos pueden servir de marco para diseñar un programa regional de Acceso de los Jóvenes al Empleo (AJE).

Algunos de los componentes de este programa deberían ser los siguientes:

- Orientar a las agencias de promoción del empleo de los PAM hacia la promoción del empleo juvenil, y en particular hacia la promoción de la iniciativa empresarial juvenil y el empleo de los jóvenes no cualificados. Existen varias experiencias de proyectos de cooperación centrados en el fortalecimiento de dichas agencias, una de ellas en Líbano financiada en el marco del Programa MEDA.²⁰
- Un sistema regional para la difusión de las ofertas de empleo en toda la región euromediterránea con el fin de mejorar el ajuste entre la demanda y la oferta de empleo.
- Un programa euromediterráneo de prácticas en empresas para licenciados y estudiantes de formación profesional (el actual programa Erasmus Mundus se limita al intercambio de estudiantes universitarios).

¹⁸ Véase Middle East Youth Initiative (2009): *Missed by the Boom, Hurt by the Boost. Making Markets Work for Young People in the Middle East*, 36 pp. Dubai School of Government and The Wolfensohn Center for Development at Brookings, http://www.shababinclusion.org/files/1352_file_MEYI_report_final.pdf.

¹⁹ Véase Iván Martín (2009): “Empleo juvenil en los Países Árabes Mediterráneos: la clave del futuro”, en *Med. 2009. Anuario del Mediterráneo*, pp. 246-250, Fundación CIDOB e IEMed, Barcelona, www.imesd.org/anuari/2009/earticles/246.pdf.

²⁰ Fortalecimiento institucional del Ministerio de Trabajo y el Servicio Nacional de Empleo en Líbano, <http://ec.europa.eu/comm/europeaid/tender/data/d13/AOF31713.htm>.

Propuesta 25

Una Estrategia Euromediterránea de Movilidad

Cualquier modelo viable de integración económica regional en el Mediterráneo debe incluir un modelo de movilidad (Sur-Norte y Sur-Sur) de la mano de obra. La lógica económica y geopolítica aboga en favor de la integración de los mercados de trabajo a través del Mediterráneo con el fin de resolver los desequilibrios demográficos (tanto en el Norte como en el Sur), y al mismo tiempo minimizar los efectos negativos de los flujos migratorios (en términos de fuga de cerebros y de cualificaciones, por ejemplo).

Una vez más, las declaraciones contenidas en las conclusiones de las Reuniones Ministeriales Euromediterráneas son muy ilustradas, pero la política realmente aplicada dista mucho serlo tanto. Ya el Programa de Trabajo Quinquenal aprobado en la Cumbre de Barcelona (28 de noviembre de 2005) hacía un llamamiento en favor de una mayor cooperación en los ámbitos de la migración, la integración social, la justicia y la seguridad mediante un enfoque global e integrado, con una serie de seis objetivos entre los que se encontraba "promover las oportunidades de migración legal (- Facilitar la circulación legal de personas, reconociendo que constituyen una oportunidad para el crecimiento económico. - Trato equitativo y políticas de integración para los migrantes legales. – Facilitar el flujo de remesas y hacer frente a la 'fuga de cerebros')". Poco después, el Consejo Europeo aprobó, en diciembre de 2005, un "Enfoque Global de la Migración". En sus conclusiones, el Consejo Europeo señaló que *"se intensificará el programa de trabajo sobre migración y desarrollo incrementando la coherencia entre las diversas políticas de la Unión, incluidos*

sus instrumentos financieros, con vistas a abordar las causas profundas de las migraciones".²¹

Posteriormente, la Primera Reunión Ministerial Euromediterránea sobre Migración celebrada en Albufeira (Algarve) el 19 de noviembre de 2007²² adoptó una serie de conclusiones políticas y operativas en ese sentido. Facilitar la circulación legal de trabajadores se consideró como uno de los elementos claves de la cooperación. Por consiguiente, se propuso *"analizar las posibilidades de facilitar y simplificar los procedimientos de migración legal para los trabajadores para los que exista demanda, con el fin de mejorar los canales legales para la migración"*. Estos esfuerzos se centrarían en *"diferentes categorías de trabajadores legales, y podrían incluir asimismo diferentes tipos de movilidad, como la migración circular y temporal, teniendo en cuenta las necesidades de los mercados de trabajo de los países euromediterráneos, así como en términos de desarrollo"*. Sin embargo, en contraste con estas ambiciosas declaraciones, las medidas concretas adoptadas hasta ahora son demasiado limitadas o no han pasado de la fase preparatoria y de discusión.

La cooperación en materia de justicia, seguridad y migración también figura como prioritaria en el marco de la PEV. Por ejemplo, la Comisión Europea identificó, en su Comunicación de 2006 "relativa a la consolidación de la Política Europea de Vecindad",²³ las siguientes "líneas de actuación" en relación con el tema de la "movilidad y migración":

²¹ Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas (14 y 15 de diciembre de 2006), "Una política global europea de migración", www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/92217.pdf.

²² Conclusiones de la primera Conferencia Ministerial Euromediterránea sobre Migración, 19 de noviembre de 2007, www.eu2007.pt/UE/EN/Noticias_Documentos/20071119Conclusoeseuromed.htm.

²³ COM(2006)726 final, de 4 de diciembre de 2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0726:FIN:ES:PDF>.

- flexibilizar la extensión de visados y eliminar los obstáculos a los viajes por motivos legítimos (en particular, con fines comerciales, educativos, turísticos u oficiales);

- tratar, en el marco de un enfoque global que garantice una gestión satisfactoria de la movilidad y las migraciones, las cuestiones de la readmisión, la cooperación en la lucha contra la inmigración clandestina y la gestión eficaz de las fronteras.

En su Comunicación de 2007, “Una sólida Política Europea de Vecindad”,²⁴ la Comisión Europea señaló asimismo que *“el fomento de la movilidad transcurrirá en paralelo al compromiso de los socios con la mejora de la seguridad y la justicia y la lucha contra la migración ilegal, los esfuerzos para consolidar la capacidad de control en nuestros vecinos de los flujos migratorios a sus países y la seguridad de los documentos”*.

En el otro extremo de Europa, el documento fundacional de la Asociación Oriental entre la UE y los países vecinos del Este de Europa y el Cáucaso establecida en marzo de 2009²⁵ ofrece algunas pistas sobre lo que podría considerarse como un programa mínimo para la primera fase de esta Estrategia Euromediterránea de Movilidad. En efecto, en el contexto de la Asociación Oriental la Unión Europea y sus países asociados del Este de Europa contemplaron de manera muy cauta “dar pasos sucesivos en la vía de la liberalización total del régimen de visados, como objetivo a largo plazo, para cada uno de los países asociados y de forma individualizada,

siempre que se cumplan las condiciones para una movilidad bien administrada y en condiciones de seguridad”. Además, la Comisión se comprometió a poner en marcha un estudio centrado en “la cuantificación de los costes y beneficios, para la UE y para los socios, de la movilidad de los trabajadores y de las posibles medidas de ajuste de la oferta y demanda de la mano de obra”, con la perspectiva de impulsar “una apertura condicionada del mercado de trabajo de la UE a los ciudadanos de los socios”. Paradójicamente, no se contempla nada similar en el marco ni de la AEM, ni de la Unión para el Mediterráneo ni del Estatuto Avanzado concedido a Marruecos.

Así pues, los elementos constitutivos mínimos de la Estrategia Euromediterránea de Movilidad deberían ser los siguientes:

- Flexibilización de la concesión de visados con vistas a la eventual libre circulación de personas en toda la zona euromediterránea.
- Mecanismos para la migración circular legal (y no sólo la migración de trabajadores cualificados, como sucede en el caso de la recientemente aprobada Tarjeta Azul).
- Un estudio de los obstáculos legales, administrativos y técnicos a la libre circulación (Norte-Sur y Sur-Sur) y la movilidad de la mano de obra en el espacio euromediterráneo podría constituir una piedra angular y un punto de partida de este proceso.

²⁴ COM(2007)774 final, de 5 de diciembre de 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0774:FIN:ES:PDF>.

²⁵ Véanse las Conclusiones del Consejo Europeo de 19 y 20 de marzo de 2009.

Propuesta 26

Un programa de compensación de la fuga de cerebros en los Países Árabes Mediterráneos

El establecimiento de un programa de compensación por la eventual fuga de cerebros causada por la migración de trabajadores altamente cualificados desde los PAM a la UE es la consecuencia lógica del reconocimiento de la necesidad de abordar la “fuga de cerebros” que se hizo en el Programa de Trabajo Quinquenal adoptado en 2005, la referencia a las “necesidades de los países de origen en términos de transferencia de competencias y a aliviar las consecuencias de la fuga de cerebros que puede derivarse de la migración” efectuadas las Conclusiones de la Primera Conferencia Ministerial Euromediterránea sobre Migración y el objetivo establecido en el Enfoque Global de la Migración de la UE de “reducir al mínimo el impacto negativo y aprovechen al máximo el impacto positivo de la inmigración de trabajadores altamente cualificados en los países en desarrollo, con objeto de transformar la fuga de cerebros en captación de cerebros”.²⁶

Este programa podría diseñarse como un fondo de cooperación para el desarrollo de cualificaciones cuya dotación financiera se calcularía en función del número de migrantes cualificados que se han trasladado de los PAM a la UE durante un determinado período de tiempo (por ejemplo, los últimos diez años). Dicho fondo podría constituirse a partir de las contribuciones voluntarias de los Estados miembros de acogida. Su utilización se centraría en programas de cooperación destinados a i) mejorar las cualificaciones de los

licenciados que permanecen en el país de origen, ii) mejorar la calidad de los programas universitarios en el país de origen, iii) incrementar el número de licenciados producidos en el país de origen (mediante la concesión de becas), e iv) incentivar el retorno de migrantes altamente cualificados a sus países de origen.

Este programa de compensación de la fuga de cerebros no debería interpretarse como un programa de “formación para la emigración”, sino sólo como una forma de compensar a los países de origen por una parte de los recursos que pierden como consecuencia de la migración, de mitigar el impacto negativo de dicha pérdida y de garantizar que, en última instancia, la emigración no afecta negativamente al capital humano del país. Para la recapitalización de dicho fondo, podrían contemplarse dos opciones: a) contribuciones de los Gobiernos de los Estados miembros de la UE que se benefician de la inmigración de licenciados universitarios (proporcionales al volumen de migración cualificada que reciben), y b) un porcentaje de los gastos destinados por la UE y los presupuestos nacionales de los Estados miembros para la gestión de fronteras y las medidas de seguridad para prevenir la inmigración irregular (como FRONTEX y otros). Esto contribuiría a visualizar de forma muy concreta un verdadero compromiso de la UE y de sus Estados miembros con los principios del Enfoque Global de la Migración.

²⁶ Véase la Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (Directiva sobre la “Tarjeta Azul”).

Propuesta 27

Integrar procedimientos estructurados de consulta social en la AEM y la PEV

Como punto de partida, cabe señalar que la Asociación Euromediterránea y los consiguientes Acuerdos de Asociación se inscriben desde un primer momento en una lógica puramente intergubernamental. Sólo los Estados han participado en los procesos de negociación. Como regla general, las instituciones euromediterráneas han restringido la participación de la sociedad civil, bastante limitada en cualquier caso,²⁷ al tercer capítulo relativo a la “cooperación social, cultural y humana”, excluyéndola de las cuestiones relativas al diálogo político y la seguridad y a la cooperación económica y financiera. Sin embargo, resulta paradójico que la Unión Europea haya suscrito Acuerdos de Asociación destinados a fomentar el desarrollo y la consolidación de la democracia en los PAM y que impliquen una profunda transformación económica y social en las próximas décadas como culminación de un proceso que, en la inmensa mayoría de los casos, no contempló ningún tipo de consulta social o concertación interna a escala nacional.

De modo análogo, proponer reformas económicas, políticas e institucionales prediseñadas y tecnocráticas sin un amplio debate político y social previo en los propios PAM –un debate que sirva para internalizar dichas reformas y crear un amplio consenso social en torno a la visión y el proyecto social que subyace en ellas– corre el riesgo de distanciar a las sociedades de los PAM del proceso euromediterráneo y poner en riesgo su sostenibilidad, en la medida en que la sociedad como tal no se sentirá identificada ni comprometida con dichas reformas en el futuro (véase la Propuesta nº 1 que se hace en la Introducción). En efecto, en la Primera

Conferencia Euromediterránea de Ministros de Empleo y de Trabajo, “los Ministros subrayaron el papel fundamental que debía desempeñar el diálogo social en la gestión del cambio socioeconómico en la región euromediterránea”.

En el marco de la propia Asociación Euromediterránea, al margen y más allá de las consultas obligatorias realizadas al Consejo Económico y Social Europeo, hasta ahora las instituciones euromediterráneas no han establecido mecanismos efectivos para una verdadera consulta social. Resulta muy significativo y preocupante que, en los catorce años de este proceso, los agentes sociales no hayan estado asociados al debate o la aplicación de los Acuerdos de la AEM ni los Programas Indicativos Nacionales, así como tampoco de los más recientes Planes de Acción de Vecindad.

De acuerdo con la experiencia europea, la función consultiva de los agentes económicos y sociales ha sido un elemento central de la democracia participativa. Y los agentes sociales de la región han mostrado su determinación para extender esta práctica a la AEM. Gracias a los esfuerzos convergentes de distintos actores, desde 1995 se han conseguido algunos avances, y se han creado instituciones consultivas en varios países (Palestina y Jordania), aunque en varios más todavía no existen (Marruecos, Egipto y Siria). En términos globales, cabe afirmar que el diálogo social sigue estando poco desarrollado en la región euromediterránea. Las escasas iniciativas adoptadas en este ámbito, aunque ocasionalmente apoyadas por los fondos regionales MEDA, como el Foro Sindical Euromediterráneo o las quince sucesivas Cumbres Euromediterráneas de Consejos

²⁷ Véase Iván Martín (ed.) (2005): *Una Asociación Euromediterránea más próxima a los ciudadanos. 35 propuestas para involucrar a la sociedad civil en el Proceso de Barcelona*. Universidad Autónoma de Barcelona, CERIDC y Friedrich Ebert Stiftung-FES Marruecos, Barcelona, 209 pp.

Económicos y Sociales e instituciones similares, han sido iniciativa de los propios agentes sociales.

Así, hay que reconocer que la Asociación Euromediterránea ha extendido progresivamente el ámbito de los procesos consultivos que lleva a cabo, desde los Foros Civiles Euromediterráneos (de un modo bastante informal e irregular) a la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea creada en 2004 y, últimamente, a la Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM) para consultar con los gobiernos locales y regionales. En un nivel declaratorio, la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Empleo y de Trabajo reafirmó por vez primera “la importancia crucial de un diálogo social efectivo para mejorar el empleo, la empleabilidad y el trabajo decente en los países euromediterráneos. El diálogo tripartito entre los interlocutores sociales y los gobiernos resulta fundamental. Simultáneamente, deben intensificarse los esfuerzos de diálogo bipartito entre los empleadores y los sindicatos para incrementar su contribución a la gestión del cambio económico y social. La capacidad de los interlocutores sociales debe reforzarse en muchos países socios. En este contexto, la cooperación de los interlocutores sociales entre una y otra orilla de la región euromediterránea debe intensificarse”. En un nivel más operativo, “los Ministros invitaron a los representantes de los empleadores y los sindicatos a realizar su aportación mediante un ‘Foro de Diálogo Social Euromediterráneo’ que debatiría las posiciones de los interlocutores sociales con vistas a su consulta en el proceso de seguimiento, y que debería estar dirigido a promover el diálogo social en los países y la región euromediterránea”. Dicho Foro de Diálogo Social se reunió por vez primera en Barcelona el 11 de marzo de 2010.

En cualquier caso, en la medida en que no puede afirmarse que exista un único mercado de trabajo en el espacio euromediterráneo, tampoco existe un sistema articulado de diálogo social con interlocutores sociales claramente identificados (los sindicatos y empleadores en los Países Árabes Mediterráneos no desempeñan hasta ahora la función consultiva y de representación que tienen en la mayoría de los países europeos). Por ello, lo que tiene sentido es crear un sistema inclusivo que integre a sindicatos y empleadores, pero también a los Consejos Económicos y Sociales y a la sociedad civil organizada en un único proceso de información y consulta (que no de negociación colectiva). Una posible forma de hacerlo es creando un Comité Económico y Social Euromediterráneo de amplio espectro.²⁸

A escala nacional, el diálogo sobre política social previsto en el marco de la Política Europea de Vecindad abre todo un espectro de nuevas posibilidades a los agentes económicos y sociales de la UE y de los PAM, ya sea mediante instituciones consultivas o mediante mecanismos *ad hoc*. En efecto, el fortalecimiento del diálogo y la cooperación en el marco de una dimensión social (políticas sociales, empleo, desarrollo socioeconómico y reforma estructural) ya estaba previsto en el primer Documento de Estrategia de la PEV, así como la aplicación de políticas activas contra la pobreza y la exclusión.²⁹ Sin embargo, la actual total falta de consulta con los agentes sociales a escala nacional contradice la lógica de la PEV (basada en la convergencia legislativa y la adopción de las prácticas comunitarias), al ignorar una práctica consolidada en el marco de la UE como es la consulta social. Los procedimientos de información pública iniciados por la Comisión en la primavera de 2009 (véase el capítulo anterior de Erwan Lannon) para pedir comentarios de

²⁸ Véase la propuesta en este sentido contenido en Martín 2005, citado en la nota 27 *supra*, pp. 83-85.

²⁹ “El grado de beneficio proyectado por la política europea de vecindad dependerá de sus efectos sobre el nivel de vida. La participación en este proyecto político debería ir acompañada de políticas activas para combatir la pobreza y la desigualdad. [...] Es necesario reforzar el diálogo a través de los subcomités pertinentes y a través de los diálogos económico-cos. [...] El refuerzo del diálogo y de la cooperación en la dimensión social se centrará particularmente en el desarrollo socioeconómico, el empleo, la política social y las reformas estructurales. La UE alentará a los gobiernos socios en sus esfuerzos por reducir la pobreza, crear empleo, implantar las normas laborales básicas y el diálogo social, reducir las disparidades regionales, mejorar las condiciones de trabajo, aumentar la eficacia de la asistencia social y reformar los sistemas nacionales de asistencia social. La idea es entablar un diálogo sobre empleo y política social con vistas a analizar y valorar la situación, identificar los problemas principales y fomentar respuestas políticas.” (Comisión Europea, Documento de Estrategia sobre la Política Europea de Vecindad, COM(2004)373, p. 15, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0373:FIN:ES:PDF>).

todas las partes interesadas sobre borradores parciales de los nuevos Planes Indicativos Nacionales 2011-2013 no pueden calificarse como procesos de consulta.

En efecto, la consulta con los interlocutores sociales debería ser una parte integrante de todo el proceso euromediterráneo de toma de decisiones. Esto se aplica particularmente en relación con las cuestiones sociales y de empleo a nivel multilateral, bilateral y nacional, de conformidad con el modelo social europeo. Como se ha señalado antes, la Agenda Social Europea (de febrero de 2005) prevé la “integración del modelo social europeo en el diálogo y la acción exteriores a nivel bilateral, regional y multilateral”, y la Política Europea

de Vecindad ofrece el marco institucional apropiado para ello. El Foro de Diálogo Social previsto en la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Empleo y de Trabajo no debería ser un evento único, sino un primer momento que marque un punto de inflexión en este ámbito. En un nivel más estructurado, es necesario crear espacios estables para el diálogo y la coordinación social en el marco de la Asociación Euromediterránea, con la participación de los agentes sociales de la UE y de los PAM, así como de las instituciones euromediterráneas. Una posibilidad sería la creación de Subcomités “Sociedad Civil” en el marco de los Acuerdos de Asociación euromediterráneos, tal como se propugna en la Propuesta nº 17.

Propuesta 22³⁰

Elaboración de una “Hoja de Ruta” para avanzar hacia un “Espacio Social Euromediterráneo” en el marco de la Política Europea de Vecindad

A nivel europeo, la Agenda de Lisboa (2000), que pretendía convertir a Europa en una economía más competitiva, no tardó en acompañarse por la Agenda Social Europea adoptada en 2005. Este enfoque socioeconómico equilibrado no ha sido emulado en el marco de la Asociación Euromediterránea, y la dimensión social de esta última sólo está empezando a emerger lentamente en los últimos meses, catorce años después de su creación.

Un componente social y de empleo potente e innovador de los Planes de Acción de Vecindad con los PAM debería convertirse

en un elemento central de la cooperación euromediterránea, y su puesta en práctica efectiva debería garantizarse mediante la dotación de suficientes recursos, algo que no ha sucedido hasta ahora. Los Planes de Acción deberían convertirse en instrumentos efectivos para promover la convergencia legislativa de los PAM hacia el modelo social europeo, modernizar las políticas nacionales de empleo, promover el diálogo social dentro de cada uno de los países y el diálogo político sobre las políticas sociales entre la UE y los PAM y realizar un seguimiento de la ratificación, el cumplimiento y la aplicación efectiva de los convenios fundamentales de la OIT

³⁰ Esta propuesta coincide en buena parte con la Propuesta nº 22, formulada por Erwan Lannon en su contribución en el capítulo anterior en el contexto de la Política Europea de Vecindad.

y las normas fundamentales internacionales del trabajo.

Este proceso debería tener como objetivo y, en última instancia, conducir a la creación de un verdadero "Espacio Social Euromediterráneo" que complemente la Zona de Libre Comercio Euromediterránea prevista para 2010. Con el fin de garantizar la coherencia del proceso y evaluar sus avances, debería elaborarse una "Hoja de Ruta" para la creación de dicho "Espacio Social Euromediterráneo", probablemente en el marco de la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Empleo y de Trabajo. La adopción de una Agenda Social Euromediterránea debería ser el corolario lógico de este proceso.

Aunque el Derecho laboral estuvo ausente desde un principio de la agenda regional del Proceso de Barcelona, en el futuro no debería excluirse el desarrollo de los cimientos jurídicos para el establecimiento gradual de un "Código del Trabajo Euromediterráneo" basado en un corpus legal común. Esto es algo que se desprende naturalmente de la lógica de la creación de un espacio económico común y de la convergencia legislativa prevista en el marco de la Política Europea de Vecindad. Este corpus legal común podría estar constituido

por los siguientes elementos:

- Inclusión de normas sociales y derechos de los trabajadores en el marco de los Acuerdos de Asociación Euromediterráneos.
- Aplicación efectiva de los componentes socioeconómicos de los Planes de Acción de Vecindad.
- Trasposición a las legislaciones nacionales de los países del Magreb (cuyos Acuerdos de Asociación son más avanzados a este respecto, como se señala en el capítulo anterior) de los avances socioeconómicos obtenidos en la UE mediante la exportación gradual del modelo social europeo.

Está por ver si la realidad evolucionará en esa dirección. El establecimiento de un verdadero "Espacio Social Euromediterráneo", tal como ya propuso el Parlamento Europeo en el año 2000, sería la estación final de este proceso, y complementaría la Zona de Libre Comercio Euromediterránea prevista para 2010, que hasta ahora ha sido la principal prioridad de la Asociación Euromediterránea.

Un sistema de supervisión multilateral para la Asociación Euromediterránea

Larabi Jaidi
Universidad Mohammed V, Rabat (Marruecos).



Un sistema de supervisión multilateral para la Asociación Euromediterránea

Larabi Jaidi

Universidad Mohammed V, Rabat (Marruecos).

La apuesta de la Asociación Euromediterránea consiste en conseguir crear una dinámica virtuosa: la apertura comercial requiere de reformas institucionales paralelas para reforzar el dinamismo del tejido productivo local y, de facto, la competitividad del país; esta dinámica comercial e institucional refuerza la atracción de la zona para las inversiones y este conjunto de factores contribuye a la competitividad de la economía y, en última instancia, a la mejora de la situación social.

La Asociación Euromediterránea se inscribe en la perspectiva de contribuir de manera activa a la promoción de los ideales de la democracia y de los derechos humanos, de la participación de la sociedad civil y del desarrollo sostenible, sobre los que se ha construido el Proceso de Barcelona. La Política Europea de Vecindad adoptada ulteriormente debería venir a dar un mayor espesor a dicha Asociación, reforzando el alcance de su dimensión social.

El temor es que los Acuerdos de Asociación provoquen un deterioro de la situación socioeconómica en el Sur y que los instrumentos económicos y financieros puestos en práctica no sean suficientes para paliar los desequilibrios comerciales en la región. A este respecto, existe un amplio consenso acerca de que ninguna modalidad de asociación es posible en la práctica sin un reforzamiento de la dimensión social de todas las políticas de la AEM, con las consiguientes medidas, y sin que se impulse el diálogo social en cada uno de los países asociados mediante mecanismos que integren plenamente a la sociedad civil.

La región mediterránea puede caracterizarse a través de los siguientes elementos:

- una pobreza muy extendida, ya que el 30% de la población de los países del Sur vive con menos de 2 dólares (US\$) al día, y una evolución económica que tiende a agravar la situación económica de determinados segmentos de la población;
- unas perspectivas preocupantes en materia de empleo, especialmente en el caso de las mujeres, los jóvenes y las personas con necesidades específicas. Es necesario crear un número de empleos suficiente para absorber el aumento de la población activa, pero también para responder al aumento previsible de la tasa de actividad de las mujeres y reducir las ya muy elevadas tasas de desempleo. Así pues, el que el actual riesgo de inestabilidad se convierta en un regalo demográfico depende de la capacidad de los Países Asociados Mediterráneos para afrontar el desafío de la creación masiva de empleos y poner en práctica políticas e instrumentos de urgencia destinados a paliar la situación del desempleo;
- un deterioro de la situación de los derechos humanos durante los últimos catorce años, y la necesidad urgente de establecer, consolidar y garantizar la dignidad y la participación de la mujer en la vida económica y social, y más en general la igualdad entre hombres y mujeres;

- un escaso interés por el desarrollo sostenible como objetivo de la Asociación Euromediterránea. Por más que este concepto aparezca en numerosas declaraciones políticas, la realidad avanza en sentido contrario.

La sociedad civil euromediterránea ha expresado en numerosas ocasiones su deseo de tender puentes de solidaridad en una región que requiere reformas urgentes capaces de cambiar de manera efectiva la vida de la gente. También ha expresado su aspiración a que la Asociación Euromediterránea vaya más allá de los cambios superficiales introducidos hasta ahora y supere las restricciones y los efectos negativos derivados de las políticas unilaterales de liberalización de los mercados.

El objetivo del presente capítulo consiste en interrogarse sobre la posibilidad de establecer un dispositivo de supervisión multilateral (*monitoring*) que permita acompañar la puesta en marcha de la dimensión social de la Asociación Euromediterránea. En él se explora el proceso de coordinación de las políticas sociales seguido en Europa con el fin de definir unos objetivos sociales comunes a todos los Estados miembros de la Unión Europea y establecer un marco de coordinación entre ellos. En efecto, en el Consejo Europeo de Lisboa del año 2000 los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea adoptaron un "método abierto de coordinación" (MAC) destinado a organizar la convergencia de los sistemas nacionales de protección social hacia la consecución de objetivos comunes en el ámbito de la cohesión social. Una serie de indicadores sociales publicados periódicamente permiten medir los avances de la Unión en dicha dirección en los ámbitos del empleo, la inclusión social, las pensiones y la asistencia sanitaria. La finalidad de dicho análisis consiste en determinar en qué medida y bajo qué condiciones sería posible inspirarse en los dispositivos e indicadores de dicho método para aplicarlos a la región euromediterránea.

1. El sistema de supervisión multilateral de las políticas sociales europeas: ¿qué métodos y qué indicadores?

La construcción europea ejerce una presión hacia una mayor armonización de los sistemas de protección social. Durante mucho tiempo, la armonización de los sistemas de protección social ha sido poco más que un voto piadoso, pues cada país gestionaba su sistema de protección social según su propio criterio. Ahora bien, los efectos negativos y los riesgos a largo plazo de esta falta de coordinación se fueron haciendo cada vez más evidentes y, a finales de los años 1990, las instituciones de la Unión Europea comprendieron la necesidad de una coordinación efectiva de las políticas sociales.

Las primeras medidas se centraron en la política de empleo. Esta política no afecta directamente a la protección social, pero está muy vinculada a ella: en efecto, la protección social se basa en parte (y en ocasiones en gran parte) en la actividad profesional. De la coordinación de las políticas de empleo se pasó a una coordinación de otros ámbitos de la política social.

Es en el Tratado de Ámsterdam (1996) donde puede encontrarse por vez primera una referencia explícita a una política europea de empleo, que debía tender al pleno empleo. Sobre esa base, la coordinación efectiva de las políticas nacionales de empleo se desarrolló en el marco del "Proceso de Luxemburgo" (finales de 1997) mediante la definición de orientaciones comunes y el establecimiento de la obligación de cada Estado miembro de comunicar anualmente a los demás las medidas adoptadas para atenerse a esas orientaciones comunes y de llevar a cabo una evaluación conjunta de las mismas.

A partir del año 2000, el "método abierto de coordinación" se extendió a otros ámbitos relativos a la protección social:

las pensiones de jubilación, el sistema sanitario, etc. Por tanto, se trata de un proceso de definición colectiva de los objetivos de la protección social, lo que equivale a grandes rasgos al desarrollo de normas europeas. Estas normas deben orientar las reformas que se consideren necesarias en cada momento (en particular en razón de consideraciones financieras). La idea general es que todos los sistemas deben favorecer el empleo, contribuyendo a aumentar de manera significativa la tasa de empleo europea. Por tanto, todas las medidas adoptadas por los Estados miembros deben inscribirse en este marco.

1.1. La política de protección social: las restricciones de la coordinación

El sistema de protección social establecido en los países europeos sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial tiene como objetivo inequívoco otorgar a cada ciudadano unos derechos sociales que le permitan continuar sintiéndose miembro de la sociedad sean cuales sean los avatares de su existencia. No obstante, cabe señalar que los sistemas establecidos y los riesgos cubiertos difieren considerablemente entre unos países y otros, de modo que el papel desempeñado respectivamente por la solidaridad social o los mecanismos de seguro, por ejemplo, es mucho mayor en unos países que en otros. Así:

- Cabe observar una diferencia sustancial entre Irlanda, país en el que los gastos de protección social suponen el 14,1% del PIB, y Suecia, donde ascienden a más del 32%, es decir, más del doble. Esta diversidad por lo que respecta a la importancia cuantitativa de los sistemas de protección social dificulta la convergencia entre ellos.
- La diversidad caracteriza también los riesgos cubiertos. Aunque en todos los países la parte de las prestaciones sociales consagrada a la tercera edad es la más importante, cabe observar variaciones importantes entre unos países y otros (menos del 40% en Dinamarca, y más del 60% en Italia). Las diferencias son aún mayores en el caso de otros

riesgos: Italia dedica menos del 4% de sus prestaciones sociales a las prestaciones familiares, mientras que Luxemburgo les dedica más del 16%, es decir, cuatro veces más proporcionalmente. Italia consagra el 0,2% de sus prestaciones a la lucha contra la exclusión y a la vivienda social, mientras que dicho porcentaje asciende en a más del 6% Dinamarca.

- La diversidad se extiende asimismo a las modalidades de financiación: algunos países han optado por financiar su protección social fundamentalmente mediante impuestos (como por ejemplo Dinamarca), mientras que otros basan sus sistemas en las cotizaciones profesionales, de modo que la protección social está directamente vinculada a la actividad profesional (como en Alemania y Francia, por ejemplo).

Estas diferencias implican que no todos los países tengan la misma concepción de la protección social. Las diferencias en cuanto a la forma de cubrir los diferentes riesgos plantean no pocos problemas cuando se trata de discutir, en el seno de la Unión Europea, sobre una eventual armonización de las políticas de protección social. La diversidad en la financiación entraña también dificultades a la hora de hacer converger los sistemas de protección social.

La armonización de los sistemas de protección social suele presentarse como una necesidad, lo que permite justificar unas reformas presentadas como "inevitables". La puesta en marcha del Mercado Único implica la competencia entre espacios nacionales con normativas en ocasiones muy diferentes. Por consiguiente, las empresas reclaman unas cargas equivalentes entre un país y otro con el fin de preservar la libre competencia, con el riesgo de que, si dicha igualdad de trato no existe realmente, las empresas trasladen sus actividades a aquellos Estados de la Unión en los que las cargas vinculadas a la protección social sean menos elevadas (como por ejemplo Irlanda). En un mismo orden de ideas (las ideas liberales), cabe invocar la necesidad de flexibilizar la mano de obra, es decir, de reducir las garantías sociales

otorgadas por el sistema a los empleados. Por último, la necesidad de cumplir los criterios de Maastricht para entrar en la Unión Económica y Monetaria y la obligación de seguir respetando dichos criterios tras haberlo hecho imponen a los Estados miembros una limitación estricta por lo que respecta a la cuantía de sus déficits públicos.

1.2. La Estrategia Europea de Empleo: directrices

En materia de empleo, el continuo aumento del desempleo en los Estados miembros de la Unión Europea ha hecho tomar conciencia de la necesidad de dedicar a esta cuestión una política específica. De hecho, en estos últimos años la importancia otorgada por los europeos a la política social y de empleo no ha dejado de aumentar.

El Tratado de Roma (1957) apenas incluía un pequeño número de artículos relacionados de manera específica con la política social. Las disposiciones adoptadas en este ámbito se referían especialmente a la aplicación de la libre circulación de trabajadores y la libertad de establecimiento en el marco del mercado común. El Acta Única Europea (1986) otorgó un lugar más importante a la política social, concretamente en el ámbito de la salud y la seguridad en el puesto de trabajo, el diálogo con los interlocutores sociales y la cohesión económica y social. La dimensión social siguió avanzando con el Tratado de Maastricht, y más concretamente con la adopción del Protocolo sobre la política social. Por lo que respecta al empleo, fue el Tratado de Ámsterdam el que vino a incluir la promoción de un "alto nivel de empleo" entre los objetivos de la UE.

Si bien sigue siendo competencia fundamentalmente de los Estados miembros, la política de empleo constituye una "cuestión de interés común" (artículo 2 del Tratado CE). De este modo, la UE cuenta con un instrumento jurídico que le permite coordinar las políticas de empleo de los Estados

miembros en el marco de una estrategia común. Asimismo, debe apoyar las acciones de los Estados miembros y, en caso necesario, complementarlas.¹

La Unión Europea tiene por objeto promover "un alto nivel de empleo y de protección social", "un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas", "la igualdad entre hombres y mujeres", "un crecimiento sostenible y no inflacionista", "un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos", "la elevación del nivel y de la calidad de vida" y "la cohesión económica y social" (artículo 2 del Tratado CE).

Más concretamente, en materia de empleo, "los Estados miembros y la Comunidad se esforzarán [...] por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable en mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico" (artículo 125 del TCE). Esta estrategia implica que los Estados miembros de la UE apliquen las orientaciones generales de política económica.

La Estrategia Europea de Empleo (EEE) fue establecida con el fin de orientar y coordinar las prioridades en materia de empleo a las que se han adherido los Estados miembros a escala de la Unión Europea. En 1997, los Estados miembros se comprometieron a definir una serie de metas y objetivos comunes para sus políticas de empleo y garantizar su seguimiento en el marco de un procedimiento anual definido en el nuevo Tratado de Ámsterdam.

Los Estados miembros siguen conservando la competencia en el ámbito de la política de empleo, pero el Tratado refuerza el papel del Consejo y de la Comisión y les confía nuevas responsabilidades, mientras que el Parlamento Europeo participa más directamente en el proceso de decisión. Asimismo, gracias a la inclusión del protocolo social en el Tratado se han reforzado las responsabilidades de los interlocutores sociales.

¹ Además, el empleo forma parte del conjunto de las políticas comunitarias. Es decir, debe ser tenido en cuenta en cada una de las acciones emprendidas por la UE. En efecto, son muchas las políticas que contribuyen al desarrollo del empleo: la política de educación y de formación, la política regional, la política de investigación y de desarrollo tecnológico, la política de apoyo al uso de las nuevas tecnologías de la sociedad de la información, la movilidad de los trabajadores...

La EEE forma parte de un conjunto más amplio de instrumentos creados por las instituciones de la UE para apoyar las políticas de empleo a escala europea. Se trata también de un instrumento sumamente importante para la consecución del objetivo de Lisboa consistente en la creación de “un mayor número de empleos de calidad”, así como un elemento constitutivo del diálogo social europeo. La EEE utiliza asimismo el Fondo Social Europeo para ayudar a los Estados miembros a poner en práctica las políticas de empleo acordadas.

Con anterioridad al Tratado de Ámsterdam, la política de empleo era de la responsabilidad exclusiva de los Estados miembros, y el papel de la Comisión se limitaba a promover la cooperación a escala de la UE. Inspirado en el Libro Blanco de Jacques Delors sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo publicado en 1993, en diciembre de 1994 el Consejo Europeo de Essen adoptó una serie de objetivos claves, pero dicha iniciativa se basaba en resoluciones no vinculantes.

Fue en la Cumbre europea sobre el empleo de Luxemburgo, celebrado en noviembre de 1997, cuando el Consejo Europeo lanzó la Estrategia Europea de Empleo. El contexto se caracterizaba por unas tasas de desempleo muy elevadas. La estrategia debía permitir a los Estados miembros y a la Comisión alcanzar unas metas y objetivos comunes gracias a la cooperación y al intercambio de experiencias, y crear de este modo un mayor número de empleos de mayor calidad en Europa.

En marzo de 2000, con ocasión del Consejo Europeo de Lisboa, la Unión Europea se fijó un nuevo objetivo estratégico para la década siguiente: convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. La EEE, centrada hasta entonces en la reducción de la tasa de desempleo, daría prioridad en adelante al restablecimiento de las condiciones propicias para el pleno empleo. Así pues, la EEE debía permitir a la Unión crear las condiciones para el pleno empleo (con una tasa de empleo total del 70% y del 60% para las mujeres) y reforzar la cohesión social para el año 2010.

En marzo de 2001, el Consejo Europeo de Estocolmo añadió a

este conjunto de objetivos una serie de objetivos intermedios para 2005, así como un objetivo adicional: situar en un 50% la tasa de empleo de las personas mayores para 2010. En marzo de 2002, el Consejo Europeo de Barcelona propugnó una ampliación en cinco años de la edad de jubilación para el año 2010, y definió una serie de objetivos por lo que respecta a los servicios de guardería, concretamente para facilitar el empleo de las mujeres (33% para los niños menores de 3 años, 90% para los niños con edades comprendidas entre los 3 años y la edad de escolarización obligatoria). Además, el Consejo Europeo de Barcelona reclamó la formulación de una serie de indicadores europeos en el ámbito de la educación y la formación, que fueron efectivamente adoptados en mayo de 2003.

A instancia de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el Consejo Europeo de primavera de 2003, la Comisión creó un grupo de trabajo europeo para el empleo con objeto de proceder a una evaluación de la EEE. La Comisión y el Consejo integraron los resultados del informe de este grupo de trabajo en su informe conjunto sobre el empleo presentado al Consejo Europeo de primavera de 2004. Este informe confirmó la necesidad de una acción decidida por parte de los Estados miembros con arreglo a las orientaciones definidas por el grupo de trabajo. De este modo, se puso el acento en la mejora de la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas, la inserción y el mantenimiento en el empleo de un mayor número de trabajadores, el aumento de las inversiones en capital humano y la mejora de la gobernanza.

En el año 2005, el Consejo Europeo y la Comisión consideraron que la Estrategia de Lisboa debía reorientarse sobre el crecimiento y el empleo. El relanzamiento de la Estrategia de Lisboa reorientó los esfuerzos estratégicos hacia la consecución de dos objetivos, a saber, un crecimiento sostenible y más sostenido y un mayor número de empleos de calidad. El procedimiento de la EEE fue revisado en consecuencia.

A partir del año 2005, la aplicación de la EEE se integró en el ciclo de gobernanza de Lisboa. Con la adopción de unas

nuevas directrices integradas en julio de 2005, se puso en marcha un nuevo marco para la EEE para un período de tres años (2005-2008).

La EEE utiliza diferentes instrumentos a escala de la UE y escala nacional para coordinar las políticas de empleo de los Estados miembros. En síntesis:

El Consejo Europeo adopta una serie de **directrices integradas**. Estas directrices exponen las prioridades comunes para las políticas de los Estados miembros. Las primeras directrices integradas fueron propuestas por la Comisión en abril de 2005 y adoptadas en julio 2005 por el Consejo (véase el cuadro adjunto).

A principios del otoño, los Estados miembros redactan un programa, el **programa nacional de reforma**, que

describe el modo en que las directrices integradas serán aplicadas a escala nacional. La Comisión adopta, con base en su evaluación de los programas nacionales de reforma, el **informe de situación anual de la UE** antes del Consejo Europeo de primavera. De forma paralela, la Comisión estudia posibles iniciativas paneuropeas para apoyar las acciones nacionales. La Comunicación de la Comisión de julio de 2005 "Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la Estrategia de Lisboa" describe el **programa comunitario de Lisboa**. En caso necesario, la Comisión puede identificar nuevas acciones para la revisión del programa comunitario de Lisboa y proponer recomendaciones nacionales específicas.

El capítulo sobre "Empleo" del informe de situación anual es adoptado por el Consejo e integrado a principios del año siguiente en el **informe conjunto sobre el empleo**.

Prioridades y directrices para el empleo 2005-2008

17. Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.

Atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado de trabajo y modernizar los sistemas de protección social.

18. Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida.

19. Asegurar unos mercados de trabajo inclusivos, aumentar el atractivo del trabajo y hacer que el trabajo sea remunerador para los solicitantes de empleo, entre ellos las personas desfavorecidas, y las personas inactivas...

20. Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.

Mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas.

21. Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo teniendo debidamente en cuenta el papel de los interlocutores sociales.

22. Velar por que los salarios y otros costes laborales evolucionen de manera favorable al empleo.

En febrero de 2005, la Comisión Europea publicó la nueva **Agenda Social**. Esta agenda sirve de guía para la modernización de la política social europea con el fin de adaptarla a un mundo caracterizado por una creciente competencia internacional, los avances tecnológicos y la inflexión de las tendencias demográficas. Dicha agenda tenía dos grandes prioridades: el empleo (y la modernización del mercado de trabajo europeo) y la lucha contra la pobreza y la promoción de la igualdad de oportunidades.

La Agenda Social fue publicada a la vez que la revisión de la **Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo de la Unión Europea**. Esta estrategia coordina las políticas de los Estados miembros en el ámbito de la economía, el empleo, la protección social y la integración social. Contiene una serie de directrices centradas en el pleno empleo, la mejora de la calidad del trabajo y el aumento de la productividad y una mayor cohesión social y territorial.²

Pero la política social europea no se limita a estrategias y directrices. La Unión Europea invierte en la promoción del empleo y la mejora de las condiciones sociales. El **Fondo Social Europeo (FSE)** es el principal instrumento financiero para el desarrollo del empleo y de los recursos humanos. Ayuda a las personas a mejorar sus competencias, y por consiguiente sus perspectivas de empleo.

1.3. El marco y los instrumentos de seguimiento

La estrategia europea de empleo se basa en el método abierto de coordinación, definido en los artículos 125 y 128 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Este método garantiza la definición de objetivos globales para la Unión Europea, el establecimiento de indicadores y de estadísticas comparables entre los Estados miembros, el seguimiento periódico, la evaluación de los avances conseguidos y el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros. Asimismo,

presupone que los Estados miembros de la UE pongan en práctica las grandes orientaciones de política económica.

El “método abierto de coordinación” (MAC) se basa en los principios fundamentales de la subsidiariedad (que reparte las competencias entre los distintos niveles de gobierno de la Unión Europea y los Estados miembros), de la convergencia (acción concertada), del aprendizaje mutuo (intercambio de buenas prácticas), del enfoque integrado (las reformas estructurales se extienden a las políticas sociales, fiscales, regionales, de educación y de empresa) y de la gestión por objetivos.

Para poner en práctica este último principio, la estrategia utiliza medidas y objetivos de referencia cuantificados con el fin de garantizar un seguimiento y una evaluación detallada de los avances conseguidos. En este contexto, los indicadores son utilizados para examinar los resultados obtenidos y los esfuerzos realizados por los Estados miembros en materia de empleo, y sirven de base para el análisis de los programas nacionales de reforma. Asimismo, son utilizados para la elaboración del informe de situación anual de la Unión Europea, que a su vez sirve de base para el informe conjunto sobre el empleo.

Los indicadores son adoptados cada año por el Comité de Empleo. El grupo de trabajo sobre indicadores del Comité de Empleo asiste a éste en la selección y la especificación de los indicadores necesarios para realizar el seguimiento de las directrices para el empleo. La Comisión y los Estados miembros trabajan conjuntamente sobre los indicadores en el seno de dicho grupo de trabajo. La misión esencial del mismo consiste en definir, revisar y mejorar el conjunto de indicadores a la luz de los avances estadísticos y las nuevas prioridades políticas. En el seno del grupo se trabaja permanentemente para mejorar la comparabilidad, la fiabilidad y la actualización de las bases de datos en cada uno de estos ámbitos. La DG Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades coopera estrechamente con Eurostat, la oficina estadística de las Comunidades Europeas.

² Para una visión de conjunto de las políticas sociales y de empleo europeas, véase <http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=es>. Sobre la Estrategia Europea de Empleo, comúnmente conocida como Estrategia de Lisboa, véase: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=es>. Para más información, véase http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm.

El "método abierto de coordinación"

Este método, denominado "método abierto de coordinación", contempla procesos de intercambio de experiencias y de identificación de las mejores prácticas que deben permitir una convergencia progresiva de los sistemas nacionales de protección social hacia la consecución de objetivos comunes en ámbitos de competencias fundamentalmente nacionales. Este método comprende cuatro fases bien definidas:

- en una primera fase, los Estados miembros acuerdan los temas sobre los cuales poner en práctica este intercambio de experiencias y, para cada uno de dichos temas, los objetivos comunes que consideran esenciales en la aplicación de las políticas sociales nacionales;
- los avances de los Estados miembros hacia los objetivos así definidos son objeto de un seguimiento con ayuda de indicadores estadísticos igualmente definidos conjuntamente;
- los Estados miembros presentan cada tres años informes sobre sus estrategias en materia de inclusión y de protección social; éstos deben incluir los indicadores comunes de seguimiento;
- la Comisión Europea elabora un informe de síntesis en el que, sobre la base de los informes nacionales, subraya las experiencias que más lecciones ofrecen para el conjunto de los Estados miembros, dirige a cada uno de ellos recomendaciones para mejorar su contribución al avance de la Unión Europea en su conjunto, y plantea los desafíos que deben afrontarse en las ulteriores fases del proceso.

El funcionamiento del MAC en el ámbito social es competencia de una instancia específica dependiente del Consejo Europeo: el Comité de Protección Social, que agrupa a los altos funcionarios de los ministerios competentes en materia de sanidad y de asuntos sociales de los 27 Estados miembros. En su seno, el subgrupo "Indicadores", que integra asimismo a los representantes de los ministerios de sanidad y de asuntos sociales de los Estados miembros, se encarga, más específicamente, de elaborar los indicadores pertinentes para el seguimiento de los avances realizados hacia los objetivos sociales comunes.

La definición de objetivos comunes de empleo lleva consigo la necesidad de definir indicadores comunes que permitan comparar las mejores prácticas y medir los avances conseguidos hacia dichos objetivos. En este sentido, los indicadores comunes no son sinónimo de políticas comunes.

El marco metodológico global consiste en una lista de indicadores primarios y secundarios que cubren los tres grandes temas del empleo y del desempleo. Los indicadores primarios están integrados por un pequeño número de indicadores principales relativos a las dimensiones fundamentales

de los objetivos definidos. Los indicadores secundarios complementan dichos indicadores principales y proporcionan una idea más precisa de la naturaleza del problema. Estos indicadores son utilizados tanto en los informes nacionales como en el informe conjunto.

El uso de indicadores definidos de común acuerdo para realizar el seguimiento de los avances conseguidos en la realización de los objetivos comunes es un elemento esencial del proceso de coordinación de políticas en el marco del MAC. En este contexto, los indicadores han sido definidos sobre la

base de un enfoque consensuado y de una serie de criterios entre los que se encuentra la comparabilidad basada en datos armonizados y sólidos para toda la UE, la reactividad a las políticas, una interpretación normativa clara, el énfasis en los resultados, etc.

Desde el lanzamiento de la Estrategia Europea de Empleo en 1997, los indicadores han sido utilizados para evaluar los avances de los Estados miembros en la aplicación de las directrices para el empleo. Los indicadores permiten medir los efectos de las iniciativas políticas y mejorar la transparencia de los resultados. Los indicadores se clasifican en indicadores de control e indicadores de análisis, siguiendo el orden establecido en las directrices 2005-2008.

Son muchas las políticas en el ámbito del empleo y de los asuntos sociales cuya competencia corresponde fundamentalmente a los Estados miembros. Por consiguiente, se definen en función de las condiciones políticas y económicas nacionales, y pueden diferir considerablemente de un país a otro. No obstante, de forma paralela a la integración económica la Unión Europea ha desarrollado un marco de coordinación de políticas cada vez más sólido con el objetivo de complementar las acciones nacionales llevadas a cabo para hacer frente a los desafíos sociales y de empleo.

Desde su lanzamiento en 1997, la Estrategia Europea de Empleo ha desempeñado un papel fundamental en la coordinación de las políticas de la Unión con el fin de crear empleos de mayor calidad para todos. Por lo demás, ese papel ha sido subrayado en numerosas ocasiones por el Consejo Europeo, y la EEE se ha convertido en un instrumento esencial que permite responder a una de las principales preocupaciones de los ciudadanos europeos: la mejora cuantitativa y cualitativa del empleo.

Según las evaluaciones llevadas a cabo por la UE, la Estrategia ha permitido obtener resultados concretos, respondiendo así a las principales preocupaciones en materia de empleo. Así, desde el año 1997 y hasta antes de que estallara la crisis económica global, las tasas de empleo de los trabajadores

mayores y de las mujeres, así como las tasas de empleo medias, habían aumentado de manera significativa, mientras que el desempleo y el desempleo de larga duración registraban una tendencia inversa (con una disminución de cerca de una tercera parte en el caso del desempleo de larga duración). Aunque cuando estos avances no pueden atribuirse íntegramente a la EEE, no cabe duda de que ésta ha aportado una contribución esencial: en efecto, si los resultados en materia de empleo han mejorado, ello se debe a que los Estados miembros están en condiciones de aplicar de manera más efectiva sus políticas de empleo e intercambiar de manera mutuamente beneficiosa sus experiencias para avanzar hacia los objetivos comunes.

Pese a los avances realizados en estos últimos años, la UE tiene aún un largo camino por recorrer hasta alcanzar el pleno empleo, mejorar la calidad del trabajo y reforzar la cohesión social y territorial. El relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, decidido en 2005, tenía por objeto impulsar las acciones a escala nacional y europea, poniendo el énfasis en el crecimiento y el empleo. La EEE, apoyada por el Fondo Social Europeo, es un pilar central de la nueva Agenda de Lisboa. Debe permitir mejorar los resultados en materia de empleo, así como la elaboración y la aplicación de políticas mediante una mejor gobernanza y el aprendizaje mutuo.

El método abierto de coordinación debe permitir una convergencia de los sistemas nacionales de protección social hacia la realización de objetivos comunes. En el Consejo Europeo de Niza, en diciembre de 2000, se acordaron cuatro temas para la aplicación del método abierto de coordinación en el ámbito de la cohesión social: inclusión social, pensiones, incitación financiera al empleo y asistencia sanitaria.

Los trabajos se iniciaron en el año 2000 y franquearon una primera etapa significativa a finales del año 2003 con la adopción de un primer conjunto de indicadores de inclusión social y de pensiones por parte del Comité de Protección Social. Desde entonces, el contexto de la aplicación del método abierto de coordinación en el ámbito de la cohesión social ha experimentado profundas transformaciones, que han dado lugar a una revisión importante de la matriz de indicadores.

Los procesos de elaboración de las grandes orientaciones de política económica (GOPE) y de las directrices de empleo han sido integrados en el marco de la evaluación intermedia de la Estrategia de Lisboa.

Paralelamente, se ha reducido el número de indicadores seleccionados para comparar las estrategias nacionales de inclusión y de protección sociales.

Así, el Consejo Europeo de primavera de 2006 adoptó tres grandes objetivos transversales para cada uno de los temas:

- promover la cohesión social y la igualdad de oportunidades para todos mediante sistemas de protección social y políticas de inclusión social adecuados, accesibles, financieramente viables, adaptables y eficientes;
- la interacción efectiva y mutua con los objetivos de Lisboa de mayor crecimiento económico, más y mejores puestos de trabajo y mayor cohesión social, así como con la estrategia de desarrollo sostenible de la Unión Europea;
- mejorar la gobernanza, la transparencia y la participación de las partes interesadas en el diseño, la ejecución y el seguimiento de la política.

Para ilustrar estos tres objetivos, el Comité de Protección Social adoptó, el 22 de mayo de 2006, una lista de trece indicadores que permiten abarcar estos tres grandes objetivos, pero también los tres grandes temas –inclusión social, pensiones y asistencia sanitaria– en relación con los cuales se ha puesto en práctica el método abierto de coordinación. Estos indicadores transversales se articulan con otros indicadores temáticos, que reflejan los subobjetivos definidos conjuntamente en cada uno de estos tres ámbitos.

Un primer grupo de tres indicadores se refiere a los indicadores monetarios de pobreza y de desigualdad: el primer indicador es la tasa de pobreza monetaria, es decir, la proporción de personas que viven en hogares cuyo nivel de

vida es inferior al 60% del nivel de vida del hogar medio; el segundo indicador mide la proporción de personas que viven por debajo de un umbral de recursos igual, en el año 2005, al umbral de pobreza monetaria (60% de la mediana del nivel de vida); el tercer indicador se refiere a las desigualdades del nivel de vida.

Otros cuatro indicadores se refieren a situaciones desfavorecidas particularmente representativas:

- el estado de salud: se trata de la esperanza de vida con buena salud;
- los bajos niveles de estudio como obstáculos para la inserción social y profesional de las personas;
- la proporción de personas que viven en hogares en los cuales ninguno de sus miembros tiene un empleo;
- la pobreza en el empleo: se trata de la proporción de individuos que tienen un empleo –alternativamente, de la población activa ocupada o solamente de los empleados por cuenta ajena– y que viven en un hogar cuyo nivel de vida es inferior al umbral de pobreza (60% del nivel medio).

Otros dos indicadores se refieren específicamente a las pensiones: el primero de ellos se refiere al carácter adecuado de las pensiones, es decir, la capacidad de las pensiones ofrecidas por los regímenes de pensiones de jubilación para responder a las necesidades de las personas jubiladas; el segundo se refiere a la tasa de empleo de las personas con edades comprendidas entre 55 y 59 años y entre 60 y 64 años.

Otro indicador pretende ilustrar los obstáculos al acceso a la asistencia sanitaria. Se trata de la proporción de personas que declaran, en la encuesta armonizada sobre los ingresos y las condiciones de vida, haber renunciado a recibir la asistencia de un médico.

Por último, tres indicadores ilustran cuestiones transversales a todos estos temas. Uno de ellos se refiere a la cohesión regional, y consiste en el coeficiente de variación (ratio entre la desviación estándar y la media) de las tasas de empleo regional. El segundo se refiere a la tasa de actividad: la proporción de personas que tienen o buscan un empleo sobre el conjunto de la población. Por último, el último indicador refleja el reto de la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social.³

Dos complementos han venido a añadirse a esta lista: por un lado, el Comité de Protección Social ha previsto reservar un indicador nacional relativo a la asistencia sanitaria; por otro lado, se ha adoptado una lista preliminar de indicadores de contexto, destinados a facilitar la interpretación de los trece de indicadores mencionados.⁴

La agenda de la política social de la UE pretende promover y difundir más allá de sus fronteras sus valores comunes, así como la experiencia de un modelo de desarrollo que asocia crecimiento económico y justicia social. La Comisión ha desarrollado intercambios políticos y de cooperación a escala multilateral y bilateral con los organismos internacionales, entre ellos la OCDE, la Organización Mundial del Trabajo y el G8, así como a escala bilateral con diferentes países como Estados Unidos, Japón, China e India. Por otro lado, desde finales de los años 1990, uno de los objetivos de la Comisión ha sido asegurar que los países candidatos a la adhesión definan políticas de empleo capaces de prepararles para su integración en la Unión.⁵ La idea es que estos países adapten poco a poco sus instituciones y sus políticas a la Estrategia Europea de Empleo con el fin de poder aplicar plenamente el título sobre "Empleo" del Tratado desde el momento de su adhesión.

³ Se trata de proyecciones en el horizonte 2050 de la proporción del producto interior bruto correspondiente a los gastos sociales vinculados a la estructura de edades de la población (pensiones de jubilación, asistencia sanitaria, asistencia y servicios a las personas mayores, educación e indemnizaciones por desempleo) realizadas por los Estados miembros de acuerdo con una metodología y con hipótesis comunes.

⁴ Esta lista comprende nueve indicadores: el crecimiento del producto interior bruto, las tasas de empleo, de desempleo y de desempleo de larga duración desagregadas por género y por edad, la esperanza de vida al nacer y a los 65 años, la proporción actual y proyectada entre las personas de 65 años y más y las personas con edades comprendidas entre los 18 y los 64 años, el reparto de los hogares por tipos —parejas, familias monoparentales, hogares complejos y colectivos, en función del número de hijos—, la deuda pública como proporción del producto interior bruto, tanto actual como proyectada, la desagregación de los hogares sin empleo por tipos de hogares y, por último, los indicadores correspondientes a las "trampas" del desempleo, la inactividad y los bajos salarios, que reflejan la incitación financiera del empleo.

⁵ En el momento de la adhesión, en un primer momento a 25 miembros en 2004 y posteriormente a 27 en 2007, el procedimiento de preparación para la plena adhesión a la EEE —mediante planes de acción conjuntos— facilitó efectivamente la integración de los nuevos Estados miembros.

2. ¿Puede transferirse al espacio euro-mediterráneo el sistema de supervisión multilateral de las políticas sociales europeas?

La promoción de la dimensión social de la Asociación Euromediterránea constituye uno de los compromisos fundamentales de los Acuerdos de Asociación y de la Política Europea de Vecindad. También cabe mencionar los intercambios internacionales destinados a definir la mejor manera para aplicar los diferentes elementos de la política de empleo, tanto a nivel técnico como a nivel político. Desde esta perspectiva, cabe preguntarse si, hoy en día, catorce años después de su lanzamiento, el sistema de supervisión multilateral de las políticas sociales europeas puede constituir un modelo de referencia real en el ámbito de la supervisión multilateral de las políticas sociales y de las políticas de empleo en la región euromediterránea.

En los documentos de referencia de la política euromediterránea se hacen frecuentes referencias al seguimiento del desarrollo social y de las cuestiones relativas al empleo. Pero hasta ahora este seguimiento no se ha concretado. Esta carencia de un sistema de supervisión multilateral de las políticas sociales es tanto más perjudicial por cuanto el proceso de divergencia en materia social entre las dos orillas del Mediterráneo parece haberse acelerado. En consecuencia, es preciso reforzar el marco de la cooperación y el partenariado estableciendo un mecanismo y unos indicadores de seguimiento que contribuyan a armonizar las políticas sociales y a analizar sus efectos a corto y medio plazo.

En efecto, desde hace algunos años, y tras un período de crecimiento lento y fluctuante, los países del Sur y del Este del Mediterráneo han registrado unas tasas de crecimiento del PIB real cercanas al 6% de media, frente al 3,6% durante la década de 1990. Sin embargo, en los próximos años toda la región corre el riesgo de sufrir las consecuencias de la crisis financiera. La ralentización del crecimiento en Estados Unidos y en Europa afectará a las exportaciones de la región. Aun así, a largo plazo las proyecciones tanto del Banco Mundial como del CEPII anticipan un aumento del PIB de entre el 3,5% y el 4% anual de media de aquí al año 2030.⁶ No obstante, esta progresión, aunque se situará a un nivel medio más elevado que el de la zona euro, no conducirá necesariamente a una convergencia de los niveles de vida entre las dos orillas del Mediterráneo.

2.1. El proceso de convergencia-divergencia en el espacio euromediterráneo

La cuestión de los vínculos entre la aplicación de la política euromediterránea y la convergencia de los niveles de vida entre las dos orillas del Mediterráneo es una de las más controvertidas que existen, pues tiende a oponer dos visiones simplistas de la realidad de acuerdo con las cuales la inserción internacional sería, para una de ellas, la garantía del desarrollo y, para la otra, una vía segura hacia el empobrecimiento.

La realidad es más matizada y, sobre todo, más compleja, y ello por dos razones. La primera de ellas es que resulta artificial pretender resumir en unos cuantos indicadores simples un conjunto de trayectorias nacionales. Los abogados de la tesis de la convergencia ponen el énfasis en los éxitos de los países que han conseguido una ligera aproximación económica, o más bien una reducción de las diferencias entre los respectivos niveles de vida. En la práctica, el número de estos países es muy reducido, por no decir limitado a uno o dos (Túnez y Jordania). Los críticos de esta tesis de la convergencia

cargan las tintas sobre el empobrecimiento de otros países que han visto cómo su nivel de renta se estancaba o incluso disminuía. Tanto unos como otros tienen razón. El observador objetivo debe señalar que la aproximación de los niveles de vida depende de una serie de condiciones relativas al ahorro, el esfuerzo en educación, la calidad de las instituciones nacionales o la distribución de la renta, condiciones que muchos países en desarrollo no cumplen.

Diversos elementos apuntan en el sentido de la convergencia de ambas orillas, mientras que otros apuntan más bien hacia una divergencia. Entre los primeros, cabe destacar:

- una cierta modernización de las estructuras políticas, administrativas y económicas en los países del Sur; estos países han conseguido globalmente controlar su inflación y estabilizar sus tipos de cambio, y están experimentando un inicio de descentralización, por ejemplo en Marruecos;
- un crecimiento significativo del PIB desde hace 50 años, que habría evitado una desconexión excesiva del Sur con respecto al Norte del Mediterráneo. En estos momentos, la verdadera discontinuidad económica no se produce tanto entre el Norte y el Sur del Mediterráneo como entre el Norte y el Sur del Sahara;
- los indicadores sociales de la orilla Sur (esperanza de vida, fecundidad...) se están acercando rápidamente a los del Norte;
- si se consideran un gran número de indicadores de flujos comerciales, financieros y de personas, la región presenta un grado muy elevado de integración intrazona. En el Sur del Mediterráneo, la parte de Europa Occidental en el turismo, el comercio, la IDE, los créditos bancarios (en el caso de los PAM proceden mayoritariamente de Europa Occidental, hasta alcanzar dos terceras partes en el caso

⁶ Estas proyecciones se basan en un crecimiento potencial calculado sobre la hipótesis de una fuerte dinámica demográfica, un escaso aumento de la productividad, una acumulación algo más sostenida de capital físico (inversiones) y, por último, un proceso de aproximación tecnológica (capacidad para utilizar las tecnologías modernas) menos rápido que el de los países emergentes.

de los países del Magreb) o en cuanto a las remesas de emigrantes, se sitúa en todos los casos en el entorno del 50%, el 60% e incluso del 70%, por ejemplo por lo que respecta al comercio exterior de los países del Magreb. La influencia americana es infinitamente menor, salvo en materia de venta de armas, de IDE en el sector de los hidrocarburos y de ayuda pública;

- las empresas del Norte están empezando a comprender el interés del sistema productivo Norte-Sur: agricultores, industriales y empresas de servicios (centros de atención telefónica...) han comenzado a establecer alianzas en la región;
- el Proceso de Barcelona ha contribuido a crear verdaderas costumbres de cooperación, contribuyendo a generar diagnósticos compartidos sobre la situación de la región. Esto constituye en sí mismo una base de partida importante.

En cambio, otros elementos apuntan más bien en el sentido de la divergencia:

- el diferencial entre las dos orillas del Mediterráneo está aumentando en materia de formación. El Sur retrasa de este modo su entrada en la economía del conocimiento. En comparación con América Latina y los países en desarrollo de Asia Oriental, las carencias de los sistemas de formación es el principal punto débil de los países del Sur del Mediterráneo;
- si se exceptúan los últimos años para los países productores de hidrocarburos, el crecimiento económico de la orilla sur se ha ralentizado desde la década de los años 1980. El diferencial del PIB por habitante entre las dos orillas está aumentando. En algunos ámbitos sensibles, como los gastos en sanidad, el diferencial está alcanzando niveles insostenibles;

- la modernización del sector privado (concretamente en Argelia, Siria y Libia, pero no sólo) no ha acompañado suficientemente las políticas de ajuste y de desestatalización de la economía;

- pese al reciente aumento de los flujos de inversiones hacia los países del Sur del Mediterráneo, los retrasos en las reformas de éstos y la falta de visión estratégica en el Norte frente a su vecindad mediterránea se traducen en una gran debilidad de las inversiones transmediterráneas, y concretamente del Norte hacia el Sur. Ahora bien, la modernización del sistema productivo pasa por la transferencia de tecnologías y de métodos de gestión modernos, que en muchos casos presuponen la realización de inversiones transnacionales;

- las inversiones y las fuentes de ingresos en el Sur siguen estando dominados por los sectores de renta (hidrocarburos y otras materias primas, turismo, sector inmobiliario...);

- estos países siguen teniendo, en la mayoría de los casos, regímenes autoritarios, que organizan el reparto de las rentas del país apoyándose en unas élites nacionales directamente interesadas en el mantenimiento del status quo, la falta de transparencia y de Estado de Derecho, así como en unos socios europeos (públicos o privados) que contribuyen a perpetuar un sistema del que obtienen un cierto beneficio aun cuando proclamen la democracia y la transparencia como valores "universales".

Con todo y con eso, si bien el análisis de la convergencia o la divergencia es complejo, la observación de la evolución de las tasas de crecimiento por habitante durante el período 1995-2007 muestra que el diferencial entre los países del Norte y los países del Sur del Mediterráneo está aumentando.⁷

⁷ Véase CREMed (2009): "Convergencias y divergencias económicas de los países del Sur del Mediterráneo con la Unión Europea", en Med 2009. Anuario del Mediterráneo, pp. 114-123, IEMed y Fundación CIDOB, Barcelona, <http://www.iemed.org/anuari/2009/earticles/114.pdf>.

2.2. La supervisión multilateral en el marco de la política euromediterránea: anuncios sin mecanismos de seguimiento adecuados

En los documentos de referencia de la política euromediterránea, aparecen frecuentemente menciones al seguimiento del desarrollo socioeconómico y las cuestiones del empleo. Pero, hasta ahora, este seguimiento no se ha concretado en la práctica.

Así, en el **Programa de Trabajo Quinquenal de Barcelona** se menciona, en varios de sus pasajes, la necesidad de que la UE apoye las políticas de empleo y de formación en los PAM, a veces incluso con objetivos concretos:

“Con el fin de favorecer en el conjunto de la región la creación de un mayor número de empleos para el creciente número de jóvenes y de reducir los niveles regionales de pobreza y las disparidades de prosperidad, así como de aumentar las tasas de crecimiento del PIB, los socios euromediterráneos tomarán medidas destinadas a:

- a. crear un clima más favorable para las empresas y, en particular, para las PYME, concretamente reduciendo los obstáculos normativos y administrativos a la creación y la explotación de una empresa, así como reduciendo el plazo necesario para la creación de una nueva empresa;
- b. facilitar el acceso del sector privado al crédito bancario, consolidando y liberalizando el sector financiero, reforzando la supervisión financiera y facilitando la cooperación entre las instituciones financieras;
- c. mejorar la gestión y reforzar las instituciones públicas;
- d. consolidar la estabilidad macroeconómica y mejorar la gestión de las finanzas públicas;
- e. reforzar los sistemas de protección social con el fin de garantizar un nivel de vida mínimo para los segmentos más vulnerables de la población;

f. desarrollar las capacidades nacionales en materia de investigación y de innovación científica y técnica con el fin de desarrollar una sociedad basada en el conocimiento gracias a una mayor cooperación con las instituciones y los programas europeos pertinentes y a un mayor acceso a los mismos;

g. mejorar la integración socioeconómica, concretamente con el fin de hacer frente a las consecuencias sociales de las reestructuraciones sectoriales;

h. aumentar sustancialmente el porcentaje de mujeres empleadas en todos los países asociados euromediterráneos;

i. aumentar la productividad del trabajo mediante un mayor acceso a la formación técnica y profesional, y medidas para estimular las transferencias de tecnologías desde los países asociados europeos; reforzar el papel del sector privado en la financiación y la formación en el lugar de trabajo;

j. incrementar la inversión nacional en la región, así como su participación en la inversión extranjera directa a escala mundial, en particular en los sectores no petroleros, mejorando, entre otras cosas, el clima para las inversiones en la región y apoyando los esfuerzos desplegados para atraer inversiones extranjeras y nacionales que contribuyan a la creación de nuevos empleos en la región;

k. incrementar el porcentaje de trabajadores ocupados en el sector privado;

l. intensificar, gracias a una asistencia financiera en los ámbitos de interés común, la cooperación regional o subregional norte-sur y sur-sur.

Con el fin de favorecer la consecución de dichos objetivos, los socios euromediterráneos:

a. incrementarán sustancialmente la financiación dedicada a la enseñanza en la región mediterránea mediante programas de asistencia de la UE y los programas nacionales de los socios

mediterráneos, y convertirán la educación en un sector prioritario en el marco del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación;

b. aumentarán las tasas de escolarización, abriendo nuevos centros escolares y mejorando la calidad de los centros escolares existentes, así como adoptando medidas destinadas a estimular la demanda y, en concreto, a incrementar la participación de las comunidades locales;

c. ampliarán y mejorarán, en el conjunto de la sociedad, los programas de erradicación del analfabetismo y de formación de adultos, prestando una atención particular a las mujeres;

d. ampliarán y mejorarán las posibilidades de formación de las niñas y las mujeres, que constituyen un derecho fundamental;

e. mejorarán la calidad de la enseñanza primaria y secundaria, así como la adecuación de dicha enseñanza al mercado de trabajo, incrementando la eficacia del sistema escolar y poniendo el énfasis sobre las aptitudes, la innovación y la autoformación, garantizando una formación continua del personal docente y asegurando un uso racional del material pedagógico, las tecnologías de la información y la formación en línea, controlando la garantía de la calidad, en concreto mediante un apoyo a la participación en las evaluaciones organizadas a escala internacional (3er Estudio sobre las Tendencias Internacionales en el Estudio de las Matemáticas y las Ciencias –TIMSS, por ejemplo);

f. apoyarán las reformas de la enseñanza técnica y de la formación profesional con el fin de tener en cuenta las necesidades del mercado, así como la participación de las empresas del sector comercial y de la industria y la racionalización de las cualificaciones;

g. reforzarán las capacidades de las universidades y de los centros de enseñanza superior, incluido mediante el estímulo a la creación de redes en este sector a escala de la región euromediterránea,

mejorando la adecuación de sus programas a las necesidades del mercado de trabajo y a la sociedad del conocimiento;

h. establecerán una norma de cualificación en materia de formación universitaria reconocida en el conjunto de la región euromediterránea; fomentarán la enseñanza a distancia y las comunicaciones electrónicas, y favorecerán los intercambios de estudiantes;

i. extenderán el acceso a Internet y constituirán una biblioteca virtual con el fin de poner los manuales, las obras de referencia, las publicaciones y los documentos a disposición de un mayor número de personas, incluido en lengua árabe original y mediante traducciones del árabe a las lenguas europeas y a la inversa.”

Por lo demás, en el Documento de Estrategia contenido en la Comunicación de la Comisión sobre la **Política Europea de Vecindad**,⁸ la Comisión puso de relieve que la PEV aporta un valor añadido, más allá de la cooperación existente, tanto para los países socios como para la UE. Este valor añadido adopta diversas formas, entre ellas:

- La aplicación de la PEV conlleva la perspectiva de avanzar, más allá de la cooperación, hacia un grado importante de integración. Asimismo, permitirá evitar todo sentimiento de exclusión que hubiera podido derivarse del proceso de ampliación y ofrecerá la oportunidad de compartir sus beneficios.
- La PEV permitirá estimular las reformas que proporcionarán ventajas en términos de desarrollo económico y social. La convergencia de la legislación económica, la apertura de las economías de los países socios entre sí y la reducción continua de las barreras comerciales estimularán la inversión y el crecimiento y reducirán el desempleo.

Los documentos de orientación de la Política Europea de Vecindad ponen el énfasis en los siguientes elementos:

⁸ Comisión Europea (2004), Documento de Estrategia de la Política Europea de Vecindad, COM(2004)373 final, Bruselas, 12 de mayo de 2004.

- La democracia, el pluralismo, el respeto de los derechos humanos y de las libertades civiles, así como del Estado de Derecho y de las normas fundamentales como condiciones previas para la estabilidad política, así como para un desarrollo socioeconómico pacífico y sostenible.
- La necesidad de reducir la pobreza y de crear un espacio de prosperidad y de valores compartidos basado en una mayor integración económica, unas relaciones políticas y culturales más intensas, una cooperación transfronteriza reforzada y un reparto de las responsabilidades en materia de prevención conflictos entre la UE y sus socios.
- El condicionamiento de la oferta de ventajas concretas y de relaciones preferenciales por parte de la UE a los avances realizados por los países asociados en materia de reforma política y económica en el marco del principio de diferenciación.
- Un enfoque en materia de reforma condicionado, diferenciado y gradual, basado en planes de acción nacionales y regionales dotados de objetivos y de criterios de referencia claros y públicos, que definan las expectativas de la UE con respecto a sus países asociados. Estos criterios deben incluir la ratificación y la aplicación de los compromisos internacionales que demuestran el compromiso con los valores comunes y, más concretamente, con los valores codificados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas y en las normas de la OSCE y del Consejo de Europa. Estos planes de acción pueden completarse mediante programas sectoriales más detallados.
- La necesidad de impulsar una sociedad civil floreciente con el fin de favorecer las libertades fundamentales, como la libertad de expresión y de asociación.
- La lucha contra la corrupción, el reforzamiento del Estado de Derecho y la independencia del sistema judicial.
- El objetivo a largo plazo de la libre circulación de personas; la necesidad de contemplar la extensión de los regímenes de exención de visados.

Los Planes de Acción debían definir una serie de prioridades y de objetivos para la aplicación de los acuerdos en vigor. Los Planes de Acción comprenden dos grandes ámbitos: en primer lugar, los compromisos relativos a acciones específicas que confirman o refuerzan la adhesión a los valores comunes y a determinados objetivos en el ámbito de la política exterior y de seguridad y, por otro lado, los compromisos relativos a acciones destinadas a aproximar a los países asociados a la UE en un determinado número de ámbitos prioritarios. Estos planes de acción debían definir una serie de acciones claves en un número reducido de ámbitos considerados especialmente prioritarios, además de acciones en un amplio espectro de ámbitos previstos en los acuerdos bilaterales vigentes. Dichas prioridades de acción serán lo más precisas posibles, teniendo en cuenta el tema de que se trate en cada caso, y como tales constituirán criterios de referencia que puedan ser objeto de seguimiento y de evaluación.

En estos Planes de Acción, el reforzamiento del diálogo y de la cooperación sobre la dimensión social debía comprender, en particular, el desarrollo socioeconómico, el empleo, la política social y las reformas estructurales. La Unión Europea se comprometió a apoyar los esfuerzos realizados por los gobiernos de los países socios para reducir la pobreza, crear empleos, promover las normas fundamentales del trabajo y del diálogo social, reducir las disparidades regionales, mejorar las condiciones de trabajo, reforzar la eficacia de las ayudas sociales y reformar los sistemas nacionales de protección social. La idea consiste en emprender un diálogo político sobre el empleo y la política social con el fin de desarrollar un análisis y una evaluación de la situación, identificar los principales desafíos y promover respuestas políticas a los mismos.

Cuando el proceso de seguimiento constata avances

significativos en la realización de las prioridades definidas, dichos incentivos pueden ser revisados con el fin de adoptar nuevas medidas en el sentido de una mayor integración en el mercado interior y en otras políticas fundamentales de la UE. El seguimiento de la Política de Vecindad debía realizarse en el marco de los órganos establecidos en el marco de la Asociación y de los acuerdos de cooperación o de asociación. Estos órganos tienen la ventaja de reunir representantes de los países asociados, los Estados miembros, la Comisión Europea y la Secretaría del Consejo. El seguimiento realizado en este contexto debería reforzar la apropiación del proceso por todas las partes. Los países asociados debían ser invitados a proporcionar informaciones detalladas como base de dicho ejercicio de supervisión multilateral. Los subcomités, en los que se abordan cuestiones específicas, y los procesos de diálogo político, eran los instrumentos previstos para asegurar dicho seguimiento.

La Comisión se comprometió a elaborar informes periódicos de avance y señalar los ámbitos que requerían de esfuerzos adicionales, teniendo en cuenta las evaluaciones realizadas por las autoridades del país asociado correspondiente. "Los planes de acción serán revisados y podrán ser adaptados a la luz de los avances conseguidos en la realización de las prioridades de acción. Se propone que la Comisión elabore un informe de evaluación intermedia con la contribución del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, a los dos años de la aprobación de un plan de acción, y un nuevo informe a los tres años. Estos informes podrán servir de base al Consejo para decidir sobre la próxima etapa en los vínculos contractuales con cada país asociado. Estos últimos podrán adoptar la forma de acuerdos europeos de vecindad cuyo alcance será definido a la luz de los avances realizados en el respeto de las prioridades enunciadas en los planes de acción".

La lectura de los informes elaborados por la Comisión Europea sobre la aplicación de la Política Europea de Vecindad⁹ permite

constatar que el proceso de seguimiento propuesto por la Comisión no ha pasado de una fase muy embrionaria. Dichos informes se limitan a tomar nota de la evolución de la política de empleo y de la política social en los países asociados.

A título de ejemplo, el informe sobre Túnez correspondiente a 2008 se limita a realizar un seguimiento de algunos aspectos de la política social, señalando algunos hechos y decisiones relacionados con las cuestiones sociales. Así, el informe de que se trata¹⁰ se hace eco de una serie de disposiciones, entre ellas:

- La celebración de la reunión del grupo de trabajo sobre asuntos sociales, señalando las interrupciones que han caracterizado a las reuniones de dicho órgano. Además, esto significa que el diálogo sobre las grandes cuestiones de la reforma social no ha sido regular.
- La continuación de la lucha contra la pobreza, subrayando la creación de infraestructuras de base en las zonas rurales y muy desfavorecidas, el apoyo a la creación de empresas y la promoción de la inversión en dichas regiones desfavorecidas.
- Los esfuerzos desplegados con el fin de absorber el desempleo: modernización del sistema educativo para reducir el desempleo de los jóvenes y los jóvenes licenciados (fenómeno que sigue estando muy extendido, con una tasa de desempleo superior al 25% para determinadas categorías de licenciados) y el anuncio de una reforma en profundidad de la política de empleo con el fin de responder mejor a las necesidades del mercado, así como de un programa de formación de los solicitantes de empleo.
- La entrada en vigor de la segunda etapa de la reforma del seguro de enfermedad, relativa a la asunción de los costes de la asistencia ambulatoria.

⁹ Ver http://ec.europa.eu/world/enp/documents_es.htm#3.

¹⁰ Ver http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/sec08_401_fr.pdf.

Otro ejemplo, como es el del informe dedicado a la aplicación de la Política de Vecindad en Marruecos (2008)¹¹ viene a confirmar que el seguimiento de la aplicación de dicha política sigue siendo muy rudimentario. A lo sumo, la lista de medidas sociales adoptadas por Marruecos va acompañada de lacónicos comentarios sobre la ambición de las políticas sociales, una alusión a los obstáculos que deben afrontar y una apreciación igualmente sumaria sobre el nivel y la eficacia de la cooperación.

Así, en dicho informe se subraya que “el Gobierno marroquí ha continuado aplicando una política voluntarista y ambiciosa en materia social y de reducción de los déficits sociales”. El informe señala que la situación social sigue siendo preocupante pese a una disminución de la tasa de pobreza al 9% (2,8 millones de personas), y que Marruecos debe hacer frente a un clima social sumamente difícil. Esta constatación va seguida de algunas sugerencias: la necesidad de una reflexión sobre la reforma de la caja de compensaciones y una reorientación de las subvenciones con el fin de luchar más eficazmente contra la pobreza.

Estas apreciaciones sobre la crónica coyuntural de la situación social van seguidas de una apreciación general sobre las políticas aplicadas con el apoyo de la Comisión Europea, concretamente la Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano (INDH), subrayando de paso que la estrategia de reducción de la pobreza sigue estando demasiado fragmentada y adolece de una cierta falta de convergencia entre los programas sectoriales.

En materia de empleo, el informe de seguimiento desgrana los últimos datos estadísticos sobre el empleo y el desempleo, precisando, por lo demás, que “Marruecos sigue teniendo que afrontar el fenómeno del subempleo de los jóvenes, incluidos los jóvenes licenciados, lo que está provocando una

fuga de cerebros”. A continuación se ofrece una enumeración de las medidas adoptadas en materia de diálogo social, de protección y de inclusión social y de desarrollo sostenible, sin ningún comentario sobre su naturaleza.

La misma constatación puede hacerse tras la lectura de los informes dedicados a Jordania¹² o a Egipto.¹³ La metodología de dichos informes es la misma para todos los países asociados. La consulta de los informe de seguimiento correspondientes a dichos países sorprende también por su “indigencia”, cuando no debilidad en materia de seguimiento de la cooperación en el ámbito del empleo y de la política social.

En contraste con esta situación, en el ámbito de los derechos humanos la Comisión Europea no sólo ha definido un marco concreto de seguimiento, sino que ha desplegado importantes esfuerzos para su puesta en funcionamiento.

En efecto, el 21 de mayo de 2003, la Comisión Europea publicó una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre “Un nuevo impulso a las iniciativas de la Unión Europea en el ámbito de los derechos humanos y de la democratización, en colaboración con los socios mediterráneos – Orientaciones estratégicas”. Este documento trata sobre los derechos humanos en el marco del Proceso de Barcelona desde una perspectiva bilateral y regional, y contiene una serie de recomendaciones concretas para que la UE actúe con el fin de mejorar la situación. Se trata, en concreto, de la inclusión sistemática por parte de la UE de las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y con la democracia en todos los diálogos que se desarrollan sobre una base institucional.

Para asegurar la realización efectiva de este objetivo, se puso en marcha un sistema de seguimiento mediante:

- El establecimiento, en el marco de los acuerdos de

¹¹ Ver http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/sec08_398_fr.pdf.

¹² Ver http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/sec09_517_en.pdf.

¹³ Ver http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/sec09_523_en.pdf.

asociación y posteriormente de los acuerdos de vecindad, de grupos de trabajo sobre los derechos humanos que traten sobre las reformas jurídicas y los marcos jurídicos que regulan el funcionamiento de las ONG y otros actores no estatales como un elemento inherente a dichos acuerdos.

- La elaboración de un “estado de situación” en cada país sobre la base de un modelo de análisis común, proporcionando una actualización de la situación mediante informes periódicos. Este análisis debería traducirse en propuestas concretas en los diversos marcos de diálogo.
- Un enfoque más coherente, así como el reforzamiento de la coordinación entre las partes que implique, en particular, un papel más activo de la UE en la aplicación de las resoluciones y recomendaciones de Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos.
- El diálogo con la sociedad civil a nivel nacional mediante la organización de seminarios periódicos.
- La elaboración de planes de acción nacionales en materia de derechos humanos que aborden, en particular, las reformas del marco jurídico y administrativo, la aplicación de los tratados relativos a los derechos humanos, la adhesión a los instrumentos internacionales y el reforzamiento de la participación y de las capacidades de las ONG. Estos planes deberían incluir líneas de actuación específicas acompañadas de criterios de evaluación cuantificables, plazos claros y definición de los recursos financieros necesarios.
- La elaboración de planes de acción regionales o subregionales cuando dos países asociados como mínimo deseen profundizar la cooperación, por ejemplo en el ámbito de los derechos de las mujeres o de la justicia.
- Una integración más estrecha de la promoción de la buena gobernanza, los derechos humanos y la democracia en los programas MEDA. En el marco de dicho programa,

podría reservarse una medida de estímulo financiero (no necesariamente vinculado directamente a los derechos humanos) a los países socios que apliquen dichos planes de acción.

- Un apoyo a escala regional a la promoción de los derechos humanos y la participación de la sociedad civil, así como el apoyo para conseguir que las reuniones del Foro Civil Euromediterráneo tengan una mayor repercusión.
- El reforzamiento de la estrategia regional de la IEDDH con el fin de reforzar las capacidades de la sociedad civil a escala regional y mejorar la complementariedad entre el programa MEDA y la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH).

Este completo dispositivo de seguimiento en el ámbito de los derechos humanos podría replicarse en los ámbitos sociales cubiertos por la política euromediterránea. Esto exigiría elaborar una metodología de seguimiento pertinente y un conjunto de indicadores de seguimiento de dichas políticas. Es aquí donde la experiencia del método abierto de coordinación establecido en el marco del proceso de armonización de las políticas sociales europeas puede servir de fuente de inspiración para la concepción de un mecanismo de supervisión multilateral de dichas políticas en el marco de la Asociación Euromediterránea. No obstante, el éxito de dicho proceso está supeditado a la capacidad de los actores para superar las restricciones que condicionan su puesta en práctica.

3. Las restricciones a la puesta en práctica de una estrategia de supervisión multilateral a escala euromediterránea

La elaboración de un conjunto de indicadores euromediterráneos de seguimiento de las políticas de empleo implica la necesidad de abordar una restricción metodológica que no puede ignorarse en el contexto euromediterráneo: la restricción de la comparabilidad.

3.1. La restricción de la comparabilidad y la naturaleza de los indicadores

Esta restricción implica considerar dos propiedades de los indicadores: su carácter empírico y su carácter normativo. La distinción de las finalidades de los indicadores tiene repercusiones importantes por lo que respecta a los indicadores significativos de las políticas de empleo, ya que cada uno de estos grupos de indicadores se inscribe en un contexto normativo espacial, sociopolítico y legal diferentes (la Unión Europea y los Estados asociados), lo que tiene implicaciones, en particular, por lo que respecta al grado de comparabilidad que cabe atribuirles.

Habida cuenta de la inexistencia actual de un sistema de estadísticas sociales generalmente aceptado en un plano conceptual, toda lista de indicadores tiene hasta cierto punto un carácter puramente convencional. El formato (perímetro, estructura) de una lista de este tipo refleja más que nada la visión y la comprensión que tienen sus autores de las situaciones, acciones y procesos sociales, y por consiguiente determina la definición de los ámbitos pertinentes y del detalle de las informaciones que permiten caracterizar los comportamientos.

Así pues, la cuestión que se plantea es la de cuándo puede considerarse que un indicador es efectivamente comparable.

Por indicador se entiende por regla general una cifra que representa de forma más o menos válida desde un punto de vista estadístico un cierto segmento de la realidad social o económica, al menos idealmente. Se trata de definir "indicadores claves", que son por su propia naturaleza superiores a los indicadores comunes gracias a la concentración de capacidad de información que transmiten por el hecho de proceder de contextos más sistemáticos. Esta visión idealizada debe relativizarse, sin embargo, teniendo en cuenta ciertas características propias de los indicadores y del contexto en el que se utilizan. Si resituamos dichos indicadores dentro del contexto que se supone que deben reflejar lo más fielmente posible, cabe determinar un cierto número de características

propias en función de sus finalidades.

Con carácter general, en términos de indicadores cabe establecer una distinción en función del nivel de utilización del indicador, es decir, de la capacidad de información que ofrece. Los indicadores utilizados en un contexto nacional son definidos por cada Estado miembro asociado en función de sus propios objetivos y de los objetivos comunes. Esta dualidad de los objetivos perseguidos implica dos contextos diferentes para la utilización de la información que ofrece el indicador:

- por un lado, un contexto nacional en el que se trata de disponer de indicadores que proporcionen información pertinente para evaluar la situación del empleo en el país, así como para evaluar la eficacia de las políticas de lucha contra el desempleo aplicadas a escala nacional;
- por otro lado, un contexto euromediterráneo en el que es preciso determinar asimismo un número reducido de indicadores que proporcionen la información sobre la situación relativa del país en el espacio euromediterráneo y su progresión en la realización de los objetivos comunes.

A esta distinción de los contextos de información, conviene añadir una distinción en función del objeto que se aplica a cada uno de estos contextos. En cada uno de ellos, se necesita información sobre la situación relativa en el ámbito correspondiente e información que pueda utilizarse para la evaluación de las políticas.

En consecuencia, conviene distinguir entre los indicadores con fines científicos o descriptivos, que proporcionan información que permite una mejor comprensión de los fenómenos de la pobreza y la exclusión social en sus múltiples dimensiones y dinámicas, y los indicadores utilizados con fines de evaluación de las políticas sociales aplicadas para luchar contra la exclusión o favorecer la inclusión. Estos dos tipos de indicadores, o más bien estos dos niveles diferentes de la interpretación de la información, se distinguen por su finalidad, pero por otro lado son sumamente complementarios.

Los indicadores científicos, además de la caracterización y la comprensión de las situaciones de que se trate, tienden a definir una tipología de grupos sociales que, caracterizados por su posición relativa con respecto a determinadas variables claves utilizadas para distinguir a la población en situación de pobreza y/o de precariedad de la que no lo está, a saber, en la práctica fundamentalmente los ingresos y la situación en el mercado de trabajo, es decir, que está en situación de pobreza o de exclusión social o es vulnerable a ellas.

Los indicadores “políticos” utilizan los grupos sociales así identificados para determinar los objetivos prioritarios de las políticas de lucha contra la exclusión, desagregados en función de los niveles de competencia de las administraciones correspondientes sobre cada ámbito de la política social, pero también para evaluar el impacto de dichas políticas en función del crecimiento o la disminución del número de personas que forman parte o pueden formar parte de dichos grupos específicos de la colectividad.

En relación con el uso que se hace de dichos indicadores, cabe considerar dos opciones, que nos sitúan de nuevo frente a la distinción entre indicadores científicos y políticos:

- o bien se trata únicamente de utilizar el indicador con fines de información descriptiva de carácter científico, de manera que la distinción de carácter normativo o empírico importa poco en la medida en que el indicador se considere significativo, en particular por estar basado en definiciones comunes y en fuentes de información armonizadas;
- o bien se utiliza con fines prácticos relacionados con medidas políticas, y entonces debe ser examinado desde la perspectiva de su homogeneidad interna, es decir, de su dependencia con respecto a sus elementos constitutivos, sobre todo para demostrar su grado de estabilidad en el tiempo.

De este modo, el diagnóstico de una determinada situación del mercado de trabajo, por ejemplo, no constituye una información suficiente, y puede resultar incluso engañosa si

no se tiene en cuenta el nivel de los componentes utilizados para la construcción de la información que refleja el indicador, en la medida en que es en dicho nivel en el que se determina el resultado del indicador, siempre y cuando cada uno de los componentes sea homogéneo. En otros términos, el nivel adecuado para la comparación es el nivel en el que se lleva a cabo una intervención sobre la base del indicador, su nivel de acción práctica, pero a menudo dicho nivel depende excesivamente del contexto en que se ha generado el indicador. En efecto, la eficacia de una política social depende del contexto legal y estructural en el que se inscribe, y dicho contexto es actualmente exclusivamente nacional, cuando no regional.

Si la Asociación Euromediterránea fuera un espacio dotado de un ordenamiento jurídico uniforme apoyado en una cultura social y unos valores homogéneos en todo su territorio, no sería necesario plantearse tales cuestiones. Ahora bien, en realidad, a día de hoy no existe un sistema normativo euromediterráneo, sobre todo por lo que respecta al ordenamiento social.

En consecuencia, los indicadores políticos difícilmente pueden ser extraídos de sus contextos, salvo en la medida en que se basen en normas y definiciones comunes ampliamente aceptadas por todos los actores implicados en el proceso de comparación. Son aceptables como punto de partida, pero no pueden derivar su legitimidad sino es en combinación con otras informaciones necesarias para observar por debajo de la superficie del indicador, en un nivel constituido por datos numéricos y metodológicos sobre las ramificaciones conceptuales del mismo. Así pues, la comparabilidad tiene una importancia que va mucho más allá de los simples ajustes de las definiciones respectivas.

Por regla general, estas dificultades metodológicas por lo que respecta a la comparabilidad se dejan a un lado en aras del pragmatismo, que incita a ignorar este tipo de consideraciones. Los indicadores que son o se consideran utilizables en un procedimiento de comparación contienen ciertos componentes normativos, pero las consecuencias de

dicho carácter normativo total o parcial no se tienen realmente en cuenta, especialmente en términos de comparabilidad a escala euromediterránea.

Los criterios de referencia son definidos de manera subjetiva y presentados en el contexto regional como si fueran estrictamente empíricos y carecieran de cualquier elemento normativo (como sucede de manera evidente por lo que respecta a las variables del desempleo), o bien asumiendo de manera implícita que dicho contenido normativo ya no implica ninguna diferencia o carece de toda significación en nuestros días (en relación con numerosas variables sociodemográficas), eludiendo de este modo el espinoso problema de la normatividad sin querer realmente resolverlo.

No obstante, conviene señalar que dicha normatividad emerge constantemente en la práctica cotidiana de los Estados miembros por lo que respecta a la utilización de normas e indicadores diferentes según se inscriban en un contexto nacional o en un contexto europeo. Pues bien, este problema se plantea con mayor razón aún en el marco euromediterráneo.

Así pues, conviene mantener ciertas reservas en relación con la comparabilidad real de los indicadores, y debe tenerse presente que muy a menudo no son más que aproximaciones relativas y variables en función de las fuentes utilizadas y de sus virtudes o defectos inherentes.

Otra cuestión que es necesario evocar, ya que condiciona las expectativas que cabe albergar con respecto a los indicadores, es la de la orientación conceptual eminentemente económica que subyace al proceso de benchmarking, que no deja de plantear serios problemas cuando se trata de aplicar al ámbito social, y más específicamente al ámbito de la pobreza y de la exclusión social.

El desfase que puede haber, por lo que respecta a la percepción y a la metodología seleccionada, entre esta visión económica, en términos de comparación de los "resultados" y de los "objetivos" sobre la base de indicadores comunes

resultantes de una práctica común relativamente prolongada, y su aplicación en el ámbito social es evidente. Las estadísticas sociales son muy a menudo embrionarias, especialmente por lo que respecta al empleo, y aún tienen que recorrer una gran parte de largo camino de convergencia que ha culminado con un cierto grado de estandarización consensuada en el caso de las estadísticas económicas.

La acuciante demanda de indicadores sociales que existe actualmente tiene su origen en las expectativas, legitimadas por los métodos y procesos que han guiado la convergencia económica, de poder definir con relativa rapidez una serie de indicadores comunes procedentes de fuentes fiables y con una alta periodicidad. Ahora bien, el estado de las fuentes y los sistemas estadísticos por lo que respecta a la información sobre el empleo está muy lejos de haber alcanzado el punto de madurez de las estadísticas económicas. Las elevadas expectativas por lo que respecta a las estadísticas sociales se justifican por la rápida evolución del proceso de datos a partir de fuentes informatizadas.

También se plantea el problema de la definición de los países o grupos de países de referencia para la comparación. ¿A quién compararse por lo que respecta a las cuestiones sociales y no sólo ya a la cuestiones económicas? Es cierto que la comparación de los resultados se efectúa fundamentalmente entre los Estados asociados. Pero la diversidad de concepciones en materia social entre los Estados asociados actuales hace muy difíciles las comparaciones.

3.2. La restricción institucional

La Estrategia Europea de Empleo se basa en un mecanismo institucional que le otorga cierta credibilidad. En primer lugar, se apoya en un consenso político surgido en los años 1990, que señala el carácter estructural del problema del empleo en Europa y la necesidad de incrementar la intensidad en empleo del crecimiento. Además, la política de estabilización monetaria, que pretendía ante todo crear las condiciones para la creación de la Unión Económica y Monetaria (UEM),

así como la naturaleza común de los desafíos en materia de tasas de empleo y de reducción del desempleo, creaban las condiciones para una mayor coordinación a escala europea de los esfuerzos en materia de política de empleo.

El debate iniciado en el marco de la negociación del Tratado de Maastricht (1992), que reforzó la dimensión social del modelo europeo mediante la adopción del protocolo social, se tradujo, en el Consejo Europeo de Ámsterdam (1997), en un acuerdo para la inclusión en el Tratado de una serie de nuevas disposiciones en materia de empleo. Sin dejar de confirmar la competencia de los Estados miembros en el ámbito de la política de empleo, dicha materia fue declarada como una cuestión de interés común en el artículo 126 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), instándose a los Estados miembros a elaborar una estrategia de empleo coordinada en toda la UE.

Inspirado en buena parte por las disposiciones del Tratado relativas a la coordinación de las políticas económicas y por la coordinación de las políticas de empleo emprendida en el Consejo Europeo de Essen de 1994, el nuevo artículo 128 del TCE estableció un marco para la elaboración de políticas nacionales de empleo basadas en las prioridades y los intereses europeos compartidos.

La puesta en práctica de la EEE hizo posibles una serie de enfoques diversificados y facilitó la participación de todos los actores implicados, concretamente los gobiernos nacionales, las instituciones europeas, los interlocutores sociales, la sociedad civil y los medios académicos, etc., de forma compatible con la gran diversidad de estructuras institucionales y de prácticas de diálogo social existente a escala nacional. Esta apertura del proceso de coordinación se tradujo, en concreto, en la invitación a los interlocutores sociales a escala nacional y europea para que emprendieran acciones específicas e iniciativas destinadas a desarrollar la participación a escala regional y local. Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el Parlamento Europeo y las demás instituciones comunitarias, además del Comité de Empleo, participaron también activamente en la elaboración de las directrices para el empleo.

Anticipando la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el Consejo Europeo de Luxemburgo sobre el empleo (noviembre de 1997) puso en marcha el nuevo método de coordinación inscrito en el artículo 128 del Tratado, adoptando las primeras directrices para el empleo. Estas últimas fueron presentadas en cuatro ámbitos de acción integrados, los cuatro pilares de las directrices para el empleo: la capacidad de inserción profesional, el espíritu emprendedor, la adaptabilidad y la igualdad de oportunidades. Estas acciones constituyen una respuesta global a los desafíos del empleo e integran las medidas esenciales centradas en la oferta y la demanda.

Si bien el Tratado de Ámsterdam no modificó el principio de base de la competencia exclusiva de los Estados miembros en el ámbito de la política de empleo, si reforzó el papel del Consejo y de la Comisión Europea, dotando a estas dos instituciones de nuevas misiones y de instrumentos eficaces. Por lo demás, asoció más estrechamente al Parlamento Europeo al proceso de toma de decisiones. La inclusión en el Tratado del protocolo social también otorgó mayores responsabilidades a los interlocutores sociales, permitiéndoles reforzar su participación en el proceso.

Asimismo, el Tratado subrayó que el empleo es una cuestión "de interés común". Los Estados miembros se comprometieron a coordinar sus políticas de empleo a escala europea. Además, la forma en que se aplican las medidas de fomento del empleo en un país influye inevitablemente en los parámetros de la política de empleo de los demás Estados miembros. Esto obligó a los Estados miembros y a la Unión a avanzar hacia una estrategia coordinada en materia de empleo y, en particular, a promover el desarrollo de una mano de obra cualificada, bien formada y adaptable, y de un mercado de trabajo sensible al cambio económico.

Por otro lado, el Tratado subrayó el principio clave de la integración de la política de empleo en todas las políticas y prácticas comunitarias. En efecto, el artículo 127 del Tratado impone la consideración del impacto sobre el empleo en el marco de todas las políticas comunitarias.

Además, estableció un marco para la puesta en marcha de un procedimiento de supervisión multilateral de los Estados miembros (artículo 128). Las políticas de empleo de los Estados miembros son examinadas mediante el Informe anual conjunto sobre el empleo elaborado por la Comisión y el Consejo. Por lo demás, la Comisión propone cada año unas directrices para el empleo para los Estados miembros, que son posteriormente adoptadas por el Consejo. Este procedimiento recuerda el utilizado en el ámbito de la política económica y monetaria. Sobre la base de estas directrices, los Estados miembros elaboran planes de acción nacionales para el empleo. Por último, el Consejo puede adoptar, a propuesta de la Comisión, recomendaciones específicas para los diferentes Estados miembros.

Pero, sobre todo, el Tratado de Ámsterdam estableció estructuras institucionales permanentes (Comité por el Empleo, artículo 130) que permiten un debate visible, permanente y transparente sobre el empleo y otras cuestiones de política estructural a escala europea. Por otro lado, mejoró la preparación de las deliberaciones del Consejo.

Finalmente, el Tratado estableció un marco jurídico para el análisis, la investigación, el intercambio de buenas prácticas y la promoción de medidas de estímulo en materia de empleo (artículo 129), así como de otras acciones llevadas a cabo por la Comisión a escala comunitaria en este ámbito que no existían hasta entonces.

La supervisión multilateral ha sido uno de los elementos centrales del Proceso de Luxemburgo. Basada en un sistema de informes anuales e indicadores comparables, ha permitido destacar a aquellos Estados que mejores resultados han obtenido en el seno de la UE. Los informes anuales y el mecanismo de supervisión han permitido desarrollar e intensificar los intercambios de información entre los Estados miembros, mientras que el proceso de evaluación entre iguales establecido para evaluar la transferibilidad de las buenas prácticas ha permitido avanzar hacia evaluaciones más profundas. Numerosos Estados miembros han intensificado sus contactos bilaterales y se han inspirado, para la definición

de sus políticas, en otros Estados de la Unión.

La creación del Comité de Empleo, que reúne periódicamente a altos funcionarios nacionales responsables de la elaboración y la aplicación de las políticas de empleo nacionales, ha facilitado, por su parte, la intensificación de dichos intercambios.

La EEE ha reconocido el papel fundamental que desempeñan los interlocutores sociales en un gran número de ámbitos relacionados con el empleo. Mientras que las primeras directrices asociaban a los interlocutores sociales únicamente en el marco de su ámbito específico —a saber, la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas—, tras el consejo Europeo de Lisboa se reconoció el papel más general que les corresponde. La participación de los interlocutores sociales en la elaboración de los planes de acción nacionales no ha cesado de mejorar. Por lo que respecta a los interlocutores sociales europeos, se han comprometido en un proceso de aplicación específica en relación con cuestiones fundamentales como la formación continua.

La EEE ha apoyado el desarrollo de la dimensión territorial de las políticas de empleo, tal como demuestra el surgimiento de planes de acción territoriales. Las autoridades locales y regionales, ya sea en su condición de prestadores de servicios sociales o de empleadores locales, se han involucrado crecientemente en la aplicación de las políticas de empleo, esencialmente a través del Fondo Social Europeo, cuyas prioridades fueron alineadas con las de la EEE en el año 2000.

A escala europea, se ha reforzado la cooperación institucional entre diferentes formaciones del Consejo (en concreto, el Consejo ECOFIN y el Consejo EPSCO de ministros de empleo y de asuntos sociales), así como entre los correspondientes comités y entre los servicios de la Comisión responsables del diseño y el seguimiento de las acciones en el ámbito del empleo (por ejemplo en los ámbitos de la educación y la formación, de la política económica, de la fiscalidad o de la iniciativa empresarial). La cooperación entre la Comisión y el Consejo, más concretamente a través del Comité de Empleo,

también se ha visto reforzada. El Parlamento Europeo, por su parte, participa activamente en el proceso de examen anual, contribuyendo de este modo al desarrollo de la estrategia. También cabe destacar las aportaciones de otras instituciones. Los servicios públicos de empleo, agrupados en una red europea, también se han movilizado en torno a estas nuevas prioridades europeas.

Es esta mecánica institucional, con sus aspectos de concertación y de compromisos recíprocos, la que ha dado credibilidad a la estrategia europea de empleo.

La cuestión que se plantea es la de si los dispositivos institucionales existentes en el marco de las relaciones bilaterales o multilaterales euromediterráneas pueden activarse en la perspectiva de la aplicación y el seguimiento de las políticas de empleo en los países del Sur del Mediterráneo. *A priori*, no parece que los Consejos de Asociación estén en condiciones de asumir la responsabilidad del seguimiento de

los indicadores elaborados. Dicha función tampoco puede confiarse a la Comisión Europea, en la medida en no cabe plantear una "gestión" de dicho proceso que no sea paritaria. A escala multilateral, la cuestión es aún más compleja, habida cuenta de la inexistencia de instancias de concertación, y menos aún de coordinación. A este respecto, se plantean dos pistas de reflexión en relación con la instancia a la que cabría confiar dicha tarea:

- o bien a la Secretaría de la Unión para el Mediterráneo, apoyada por una red de expertos que disponga de las capacidades técnicas necesarias en este ámbito, agregando a dicha red una instancia de validación política;
- o bien a una red de Consejos Económicos y Sociales de la región mediterránea, apoyada por una célula específicamente dedicada a la elaboración y la aplicación del mecanismo de supervisión multilateral de las políticas sociales de la región.

Propuesta 28

Establecer un sistema euromediterráneo de supervisión multilateral de las políticas de empleo

- Definir objetivos euromediterráneos en materia de protección social y de empleo y definir una serie de indicadores comunes que permitan comparar las mejores prácticas y medir los avances conseguidos en la realización de dichos objetivos. En este sentido, los indicadores comunes no son sinónimo de políticas comunes.
- Elaborar un marco metodológico global consistente en una lista de indicadores primarios y secundarios que constituyan una matriz transversal que abarque los tres grandes temas (empleo, pobreza, educación y asistencia sanitaria). Los indicadores primarios se componen de un número reducido de indicadores principales que cubran las dimensiones esenciales de los objetivos definidos. Los indicadores secundarios complementan dichos indicadores principales, proporcionando una idea más precisa de la naturaleza del problema.
- Seleccionar un conjunto de indicadores comunes para realizar un seguimiento de la dimensión social del proceso euromediterráneo. El sistema estaría integrado por una matriz de una decena de indicadores transversales diseñados para reflejar los objetivos generales definidos en los últimos años: (a) lucha contra la pobreza y (b) empleo, (c) acceso a los servicios, (d) educación; y en dos matrices temáticas sobre la inclusión social y la asistencia sanitaria. Cabría alcanzar un acuerdo sobre una nueva tipología de indicadores que establezca una distinción entre los indicadores que pueden utilizarse directamente con fines comparativos y aquellos otros que únicamente permiten efectuar el seguimiento de los avances en un país concreto.
- Elaborar informes nacionales que utilicen dichos indicadores sobre los diferentes aspectos de la política social, así como un informe regional que sería presentado a las instituciones europeas y a los poderes públicos de los países asociados.

Propuesta 29

Constitución de un Comité de Seguimiento de la Dimensión Social de la Asociación

- La constitución de un Comité de Seguimiento de la Dimensión Social de la Asociación Euromediterránea que, sobre la base de indicadores definidos de común acuerdo, realice un seguimiento de los avances conseguidos en la realización de los objetivos comunes, es un elemento esencial del proceso de interpelación de las instancias políticas. En este contexto, los indicadores deberían definirse sobre la base de un enfoque consensuado y de una serie de criterios que incluya la comparabilidad basada en datos armonizados y en unas estadísticas sociales sólidas, la reactividad a las políticas, una interpretación normativa clara, el énfasis en los resultados, etc.

Anexo 1

Ejemplo de directrices en la Estrategia Europea de Empleo con sus indicadores

Directriz nº 17: Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial. Las políticas deben ayudar a la Unión Europea a lograr antes de 2010, en promedio, una tasa general de empleo del 70 %,

una tasa de empleo femenino no inferior al 60% y una tasa de empleo del 50% para los trabajadores de más edad (55 a 64 años), así como a reducir el desempleo y la inactividad. Los Estados miembros deben estudiar la fijación de objetivos nacionales relativos a la tasa de empleo.

Indicadores para el seguimiento. Directriz nº 17

17.M1	- Tasa de empleo - Tasa de empleo por grupos de edad
17.M2	- Empleo – Variación anual
17.M3	- Tasa de desempleo - Tasa de desempleo por grupos de edad
17.M4	- Tasa de actividad - Tasa de actividad por tramos de edad
17.M5	- Crecimiento de la productividad del trabajo
17.M6	- Tasa de empleo por provincia - Tasa de desempleo por provincia

Indicadores para el análisis

17.A1	- Tasa de empleo equivalente a tiempo completo
17.A2	- Crecimiento real del producto interior bruto
17.A3	- Población activa – Variación anual
17.A4	- Movilidad por tipo de actividad - Movilidad por tipo de actividad – Datos administrativos
17.A5	- Disparidades regionales - Coeficiente de variación de las tasas de empleo - Disparidades regionales - Coeficiente de variación de las tasas de desempleo

Lista de abreviaturas

Lista de abreviaturas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo
AEM	Asociación Euromediterránea
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC
ANND	Arab NGO Network for Development (Red Árabe de ONG por el Desarrollo)
BM	Banco Mundial
CCG	Consejo de Cooperación del Golfo
CE	Comisión Europea
CEDAW	Convención de Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CEPII	Centre d'Études de Prospective et Information International (Francia)
CES	Consejo Económico y Social
CIDOB	Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona
CEI	Comunidad de Estados Independientes (de la antigua Unión Soviética)
CES	Consejo Económico y Social
CMDSG	Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización de la OIT
DG	Dirección General
DEP	Documento de Estrategia País
ECOFIN	Consejo de Asuntos Económicos y financieros de la UE
EEE	Estrategia de Empleo Europea
EGEP	Programa Euromed Igualdad entre Hombres y Mujeres
EIS	Evaluación del Impacto sobre la Sostenibilidad (SIA, Sustainability Impact Assessment)
EOWEL	Programa Potenciar las Oportunidades para las Mujeres en la Vida Económica
EPSCO	Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores de la UE
EuroMeSco	Comisión Euromediterránea de Estudios
FES	Fundación Friedrich Ebert (Friedrich Ebert Stiftung)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSE	Fondo Social Europeo
GAFTA	General Arab Free Trade Area, Zona de Libre Comercio General Árabe
IEDDH	Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos
IED	Inversión Extranjera Directa
IEMed	Instituto Europeo del Mediterráneo
IEVA	Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación
INDH	Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano (Marruecos)
MAC	Método abierto de coordinación
MARA	Modernización y apoyo a la Reforma Administrativa
MEDA	MEsures D'Accompagnement, Programa de cooperación de la UE con los PAM (1995-2006)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio

OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMNA	Oriente Medio y Norte de África (MENA en inglés)
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OPE	Orientaciones de Política Económica
P3A	Programa de Apoyo a la Aplicación del Acuerdo de Asociación
PAAPA	Programa de Apoyo a la Aplicación del Plan de Acción
PAE	Plan de Acción de Estambul
PAM	Países Asociados Mediterráneos o Países Árabes Mediterráneos
PAMA	Países Árabes Mediterráneos Asociados
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PEV	Política Europea de Vecindad
PIB	Producto Interior Bruto
PIGEuromed	Programa de Igualdad de Género Euromed
PIN	Programa Indicativo Nacional
PNN	Producto Nacional Neto
PNR	Programa Nacional de Reforma
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PSEM	Países del Sur y del Este del Mediterráneo
PSG	Presupuestación Sensible al Género
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
RELEX	Relaciones Exteriores (DG RELEX de la Comisión Europea)
REMDH	Red Euromediterránea de Derechos Humanos
RWEL	Programa regional sobre el papel de las mujeres en la vida económica (Role of Women in Economic Life)
TAIEX	Programa de asistencia técnica e intercambio de información de la PEV (Technical Assistance and Information Exchange)
TIC	Tecnologías de la Información y de la Comunicación
TIMSS	Estudio sobre las Tendencias Internacionales en el Estudio de las Matemáticas y las Ciencias (Trends in International Mathematics and Science Study)
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria de la UE
UpM	Unión para el Mediterráneo
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
WWF	World Wildlife Fund
ZLC	Zona de libre comercio
ZEMLC	Zona Euromediterránea de Libre Comercio

CASA MEDITERRÁNEO es un consorcio público formado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación con la colaboración de la Generalitat Valenciana, y los Ayuntamientos de Alicante, Benidorm y Xàbia. Su principal objetivo es reforzar y consolidar las relaciones entre España y los países de la cuenca mediterránea en los ámbitos de la gobernanza y la cooperación, la sociedad y la economía, el turismo y el medio ambiente y el patrimonio y la cultura.

Editado en español conjuntamente con la Fundación Friedrich Ebert y la Plataforma No Gubernamental Euromed, este libro recoge las propuestas de seis expertos de la región euromediterránea para desarrollar la dimensión social de la Asociación Euromediterránea entre la Unión Europea y ocho países del Sur y del Este del Mediterráneo. Los temas analizados, cada uno con una serie de propuestas concretas, son el impacto de la crisis económica global en los Países Árabes Mediterráneos, el impacto social y sobre el empleo de las Zonas Euromediterráneas de Libre Comercio, el trabajo de las mujeres en la región, las iniciativas en materia de empleo y sociales en el marco de la Política Europea de Vecindad, la perspectiva de una Estrategia Euromediterránea de Empleo y Movilidad y la posible configuración de un sistema euromediterráneo de supervisión multilateral de las políticas sociales.



EuroMed Non-Governmental Platform



FES-Mittelmeerdialog
FES Mediterranean Dialogue
FES Dialogue Méditerranée

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**