

# Programa EuroMed Youth y jóvenes en el Mediterráneo árabe: una visión realista

## The EuroMed Youth Programme and Arab Mediterranean youth: a realist vision

**Asuman Göksel**

Profesora adjunta, Departamento de Ciencias Políticas y Administración Pública, Middle East Technical University (Turquía). [agoksel@metu.edu.tr](mailto:agoksel@metu.edu.tr)

**Özgehan Şenyuva**

Profesor titular, Departamento de Relaciones Internacionales, Middle East Technical University (Turquía). [senyuva@metu.edu.tr](mailto:senyuva@metu.edu.tr)

**Resumen:** El Programa EuroMed Youth de la UE ha sido durante mucho tiempo el único orientado de forma exclusiva a los jóvenes de los países árabes mediterráneos. Utilizando un marco de evaluación de políticas, este artículo argumenta que este programa es un reflejo directo de la política de la UE para el Mediterráneo, la cual está más centrada en un diagnóstico basado en la contextualización del problema, que en la realidad social y en las necesidades y expectativas de los jóvenes de la región. Pese a que ha sido beneficioso para los pocos jóvenes que han participado en él, en general ha tenido ciertas deficiencias en su diseño y ejecución que pueden afectar negativamente los resultados. Así, en el diseño y la ejecución de instrumentos de política, es fundamental examinar detenidamente y emplear todos los datos disponibles –como los que ofrece la SAHWA Youth Survey 2016– para aumentar y garantizar la pertinencia social de los programas de cooperación para jóvenes de la región.

**Palabras clave:** UE, juventud, países árabes mediterráneos, Programa EuroMed Youth

**Abstract:** The EU's EuroMed Youth Programme has for a long time been the only one exclusively aimed at young people in Arab Mediterranean countries. Using a policy evaluation framework, this article argues that this programme is a direct reflection of the EU policy for the Mediterranean, which is more focused on a diagnosis based on the contextualisation of the problem than on the social reality and the needs and expectations of the region's young people. Although it has been beneficial for the few young people who have participated in it, in general it possesses certain deficiencies in its design and execution that may negatively affect its results. Thus, in the design and execution of policy instruments, it is fundamental to carry out a close examination and use all the data available – such as those offered by the SAHWA Youth Survey 2016 – to increase and guarantee the social relevance of the cooperation programmes for young people in the region.

**Key words:** EU, youth, Arab Mediterranean countries, EuroMed Youth Programme

Tras los levantamientos de 2011 (la llamada Primavera Árabe), surgió la necesidad de disponer de más investigaciones sobre la juventud en los países árabes mediterráneos, especialmente sobre la percepción que este grupo de población tiene de su propia realidad. Así nació el proyecto de investigación SAHWA<sup>1</sup>, que se llevó a cabo entre los años 2013-2016, con el propósito de cubrir esta carencia en la literatura, en un intento de desarrollar una descripción y un análisis complejos de la situación actual de los jóvenes en los países árabes mediterráneos. En este contexto, el presente artículo se centra en el ámbito transnacional y analiza el Programa EuroMed Youth (EMYP, por sus siglas en inglés), como un instrumento de política concreto para la juventud, dentro de la política de la Unión Europea para el mediterráneo.

Difícilmente puede sostenerse que la UE disponga de una política específica para la juventud en la región árabe mediterránea. Aun así, desde mediados de los

**Difícilmente puede sostenerse que la UE disponga de una política específica para la juventud en la región árabe mediterránea. Aun así, desde mediados de los años noventa del siglo pasado, la UE ha implementado en los países socios una serie de mecanismos europeos de cooperación juvenil, siendo el más destacado el EMYP.**

años noventa del siglo pasado, la UE ha implementado en los países socios una serie de mecanismos europeos de cooperación juvenil, centrados principalmente en la movilidad internacional de los jóvenes, la sociedad civil y el desarrollo del empleo juvenil<sup>2</sup>, siendo el más destacado el EMYP. En definitiva, aunque han aparecido otros mecanismos que abordan cuestiones como la educación, la cultura y el empleo en la región, en particular desde mediados de la década de 2000<sup>3</sup>, el EMYP ha sido «uno de los pocos, si no el único, programas financiados por la UE dirigido de forma *explícita* a los jóvenes en la P[olítica] E[uropea] de V[ecindad]» (EMYP, 2013b). Así, subvencionado por la UE, el EMYP está orientado directa y exclusivamente a los jóvenes y se ejecuta del mismo modo en los cinco países de estudio del Proyecto SAHWA —es decir, en Argelia, Egipto, Líbano, Marruecos y Túnez—. A pesar de su relevancia,

En definitiva, aunque han aparecido otros mecanismos que abordan cuestiones como la educación, la cultura y el empleo en la región, en particular desde mediados de la década de 2000<sup>3</sup>, el EMYP ha sido «uno de los pocos, si no el único, programas financiados por la UE dirigido de forma *explícita* a los jóvenes en la P[olítica] E[uropea] de V[ecindad]» (EMYP, 2013b). Así, subvencionado por la UE, el EMYP está orientado directa y exclusivamente a los jóvenes y se ejecuta del mismo modo en los cinco países de estudio del Proyecto SAHWA —es decir, en Argelia, Egipto, Líbano, Marruecos y Túnez—. A pesar de su relevancia,

---

1. Para más información, véase [www.sahwa.eu](http://www.sahwa.eu)

2. Véase Göksel y Şenyuva (2016) para una descripción detallada del diseño y funcionamiento de los tres mecanismos de cooperación europeos para la juventud: el programa EMYP, la asociación de la UE con el Consejo de Europa en el ámbito de la juventud y las actividades para los jóvenes de la Anna Lindh Foundation.

3. Algunos ejemplos son: MedCulture, Governance for Employability in the Mediterranean (GEMM), Neighbourhood Civil Society Facility (CSF), EuroMed Invest's young entrepreneurs component, las iniciativas de la Unión por el Mediterráneo y, la más reciente, Net-Med, conjunta con la UNESCO.

hasta la fecha no existe ninguna investigación analítica que evalúe la pertinencia directa de las prioridades y objetivos, la ejecución y los resultados del EMYP en relación con las necesidades y expectativas de los jóvenes derivadas de sus realidades cotidianas. En este sentido, este artículo examina la importancia del programa respecto a los problemas de los jóvenes en los cinco países árabes mediterráneos mencionados, a partir de sus percepciones y expectativas.

El marco teórico empleado para el análisis ha sido el de la evaluación de políticas. El mapa heurístico para la evaluación de políticas adoptado de Hanberger (2001) contribuye a estructurar el artículo, en función de la pertinencia en los siguientes cuatro componentes: *situación del problema, política, ejecución y resultados/consecuencias*. El análisis a escala micro es fundamental para alcanzar conclusiones a nivel macro, particularmente en lo que se refiere al contexto social de la política donde la cuestión fundamental pasa a ser la pertinencia del instrumento político respecto al problema real; en otras palabras, a las necesidades y expectativas de los jóvenes en los cinco países árabes mediterráneos estudiados<sup>4</sup>. Para ello se han empleado los datos de la *SAHWA Youth Survey 2016* (véase Sánchez-Montijano *et al.*, 2017) como fuente principal, que se complementa con los datos obtenidos en las entrevistas a los representantes del EMYP y con la documentación oficial del programa.

A partir de estos datos, el artículo argumenta que el Programa EuroMed Youth ha demostrado una capacidad limitada para dar respuesta a las necesidades y expectativas reales de los jóvenes de los países árabes mediterráneos y a las características estructurales de estos países y de la región en su conjunto, puesto que carece de un análisis exhaustivo de las necesidades en la fase de diseño del instrumento de política.

## La evaluación de políticas como marco analítico

Una política puede definirse como «un plan de actuación intencional y relativamente estable que siguen un actor o conjunto de actores para resolver un problema» (Anderson, 2003: 4). De esta definición se derivan tres características de una política: que se centra en un problema; que es un proceso

---

4. En concreto, se examinaron los siguientes países: Argelia, Egipto, Líbano, Marruecos y Túnez.

y puede prolongarse en el tiempo; y que la ejecuta un conjunto de agentes. En lo que atañe a las políticas públicas, «las formas en que se definen y construyen los problemas y cuestiones sociales, y el modo en que se integran en la agenda política y de ejecución de las mismas» (Parsons, 1995: xv) por un conjunto de actores, «la naturaleza intencional de las políticas públicas» y «el modo en que se espera que se relacionen con los problemas (sociales)» (Hill y Hupe, 2002: 4) se convierten en cuestiones fundamentales para el análisis de las políticas.

La naturaleza cada vez más compleja y estratificada de las políticas y de los procesos relacionados con ellas actualmente es otra cuestión a considerar. La concepción clásica de la política pública, en la que el Gobierno es el actor principal y el Estado-nación la principal esfera de acción, ha sido cuestionada desde los años noventa y redefinida con la transición del «gobierno» a la «gobernanza» como principal paradigma para el análisis de políticas. Dicha transición cambiaría la naturaleza del proceso de elaboración de políticas al subrayar «la creciente diversidad de esferas de acción y actores que participan en la elaboración de las políticas públicas», los cuales se consideran «más allá del “núcleo ejecutivo” que participa en los procesos de elaboración de políticas» (Richards y Smith, 2002: 2). Así pues, las políticas públicas nacionales se han visto cada vez más influenciadas, dependientes e integradas en las diferentes esferas socioeconómicas. Ello se caracteriza por el desarrollo y ejecución conjuntos de programas coordinados de políticas públicas, particularmente con la participación de actores internacionales o supranacionales.

Desde esta perspectiva, este artículo se dedica primordialmente, como ya se ha mencionado, al análisis de la política de la UE en relación con los jóvenes de cinco países árabes mediterráneos (Argelia, Egipto, Líbano, Marruecos y Túnez) a través de la ejecución del EMYP como principal instrumento de política. El uso del marco teórico de la evaluación de políticas contribuye a identificar la pertinencia de una iniciativa política respecto a las necesidades sociales, a través de un seguimiento y examen metódicos y empíricos (o basados en evidencias). En palabras de Dye (1987: 351, citado en Parsons, 1995: 545): «La investigación de evaluación de políticas es el examen objetivo, sistemático, empírico de los efectos que tienen las políticas y programas públicos vigentes sobre sus objetivos en cuanto a los fines que pretenden alcanzar». Este análisis metódico y empírico se estructura a través de la adopción del mapa heurístico (véase la tabla 1) basado en el marco de evaluación de políticas desarrollado por Hanberger (2001: 48), en torno a los cuatro componentes antes mencionados –situación del problema, política, ejecución y resultados/consecuencias–, que se consideran esenciales para «comprender y explicar una política en su contexto social».

Tabla 1. Marco adoptado para la evaluación de políticas a partir de cuatro componentes

Situación del problema	Política	Ejecución	Resultados/consecuencias
Contexto	Instrumentos o medios de la política	Organización, competencias	Objetivos alcanzados
Actores-partes interesadas	Objetivos	Recursos	Efectos
Definiciones del problema			

Fuente: Elaboración propia a partir de Hanberger (2001: 48).

El primero de los componentes de este marco, la *situación del problema*, se refiere al «contexto en el que opera la política», esto es, «el contexto sociohistórico y político en el que se ha desarrollado [la política]», así como los actores y partes interesadas que han ejercido influencia en la definición del problema de la política (Hanberger, 2001: 48). En consecuencia, en el presente estudio se identifica el contexto sociohistórico y político en el que se han desarrollado las relaciones euromediterráneas, los principales actores de la política y la definición de la esencia de la cooperación euromediterránea. El segundo componente es la *política*, que examina los objetivos y la dirección de una política concreta respecto a los problemas «percibidos», los retos y la situación del problema (ibídem: 49); además, identifica y analiza la lógica del programa y los medios de la política. En este artículo, este componente se refiere a la evaluación del Programa EuroMed Youth como principal instrumento de la política (objetivos, prioridades y lógica). El tercer componente es el *proceso de ejecución*, y se centra en «la organización, competencias, recursos y problemas inesperados» (ibídem). En este caso el foco se pone en la práctica real y la organización que ejecuta el EMYP como medio de la política, de modo que se pueden identificar y analizar los principios de funcionamiento, las competencias definidas para los actores que ejecutan el programa, el uso de los recursos asignados para la ejecución y, de haberlos, los problemas inesperados surgidos como consecuencia de la implementación. Los *resultados y consecuencias* son el cuarto de los componentes, y se refiere a los «resultados y repercusiones de la política» (ibídem). Aquí lo que se pretende es comparar los objetivos marcados con los objetivos logrados en la política analizada, así como examinar los resultados y los efectos, de tal modo que el análisis abarque también los resultados imprevistos de la ejecución de la política.

Un análisis a nivel micro que señale las discrepancias identificadas en cada uno de los componentes de la evaluación de políticas resulta fundamental para extraer conclusiones a nivel macro, en particular en los casos en que se deba tener presente el «contexto social» de la política (ibídem: 50). Ello llevará efectivamente el análisis

a nivel micro del EMYP (a través de los componentes de situación del problema, política, ejecución y resultados/consecuencias) a nivel macro, es decir, a nivel social, donde la cuestión primordial que aparecerá será la pertinencia de la política y de los instrumentos de la misma respecto a la situación real del problema, identificada por las necesidades, demandas y expectativas de los jóvenes de los cinco países árabes estudiados. Así pues, la pertinencia, que podría ser entendida como «la medida en que los objetivos de una intervención de desarrollo resultan coherentes con las exigencias de sus beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los socios y los donantes» (OECD-DAC, 2010: 32), pasa a ser primordial en el análisis y supone el eje principal de este artículo.

## **La situación del problema: la Unión Europea y el Mediterráneo**

En el componente de la situación del problema –contexto, percepciones de los actores y modo en que se define el problema–, las concepciones de los decisores políticos de la UE son un elemento principal de su política para el Mediterráneo. La voluntad política y económica de crear una política europea multilateral y transectorial alcanzó su apogeo en las décadas de los ochenta y noventa, y culminó con la creación de la Asociación Euromediterránea (AEM), cuya piedra angular fue la Conferencia de Barcelona de 1995<sup>5</sup>. En este programa de cooperación regional también se consideraron componentes los contactos sociales y las políticas. El análisis en profundidad del contexto de la política euromediterránea excede el alcance de este artículo; en este sentido, existe un creciente número de publicaciones que investigan dichas relaciones y que subrayan la importancia vital de la región mediterránea para Europa. Después de las revueltas árabes de 2011, además, se ha asistido a un auge de estos estudios, que preconizan la importancia de la región y proponen modos y medios para afrontar los cambios más recientes (Balfour, 2011; Tocci y Cassarino, 2011).

En términos de situación del problema, se argumenta que el enfoque de la UE hacia la región mediterránea se contextualiza a través de la priorización de sus intereses, que se dirigen primordialmente a cuestiones de seguridad, en especial relacionadas con la economía, la inmigración, el terrorismo y la energía. A este respecto, se critica a la UE por no tener en cuenta las necesidades y expectativas de los países

---

5. Para un análisis detallado de las políticas europeas para la región mediterránea y su evolución durante distintos períodos, véanse Morillas y Soler (2017), Calleya (2005) y Holden (2009).

del sur del Mediterráneo, mientras define la democracia –y la democratización– como el principal problema de la región. Sin embargo, en la fase de ejecución, ese problema diagnosticado –democracia y democratización– parece haber sido superado a las cuestiones relativas a la seguridad<sup>6</sup>. Como afirma Pace (2009: 41), «la Unión Europea diseña una amplia gama de instrumentos para promover objetivos de democratización en sus relaciones exteriores», y los programas de cooperación y ayuda se consideran parte de estas herramientas, las cuales han sido ampliamente utilizadas en las relaciones euromediterráneas. En este contexto, los mecanismos para los jóvenes son también parte de estos instrumentos y se dirigen a un segmento específico (y crucial) de las sociedades de la región.

## El instrumento de la política: el Programa EuroMed Youth (EMYP)

En este apartado se identifica el EMYP como un instrumento de política –de una política particular– y se profundiza en sus objetivos, prioridades y lógicas, de manera que se establezca una comparación y un contraste con la situación y las necesidades reales de los jóvenes de los cinco países árabes mediterráneos analizados.

El Programa EuroMed Youth es un programa regional de movilidad juvenil adoptado en 1998 en el marco de la Declaración de Barcelona de 1995, dirigido «explícitamente a los jóvenes en la P[olítica] E[uropea] de V[ecindad] con los países del sur» (EMYP, 2013b). En su tercer capítulo –«Asociación en asuntos sociales, culturales y humanos»– ponía el foco en los jóvenes con un programa específico de movilidad para la formación, en el que los intercambios de jóvenes se consideraban «el instrumento para preparar a las generaciones futuras de cara a una cooperación más estrecha entre los socios euromediterráneos»<sup>7</sup>. En este contexto, en lugar de crear un nuevo instrumento de política dirigido a los jóvenes del Mediterráneo, la Comisión Europea prefirió integrar esta región en un programa para la juventud ya existente (*Youth for Europe*), dando preferencia a las organizaciones de los países socios mediterráneos.

---

6. Para más información sobre el debate y la crítica en torno a la definición del problema en la región por parte de la UE y la ejecución de la política, véanse Bicchi (2010), Pace (2009), Torun (2012) y Cardwell (2011).

7. Declaración de Barcelona adoptada en la Conferencia Euromediterránea de Barcelona, 27-28 de noviembre de 1995, p. 12. Véase: [http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf)



Se definió a «los jóvenes» de edades comprendidas entre los 13 y los 30 años como los beneficiarios finales del EMYP, en particular, aquellos con «pocas, o nulas, probabilidades de beneficiarse de las actividades nacionales o internacionales de movilidad, principalmente mujeres jóvenes, independientemente de su perfil socioeconómico o de su nivel de formación, origen cultural, religioso, físico o geográfico» (European Commission, 2004). Seguidamente, organizaciones no gubernamentales de jóvenes –de ámbito local y nacional– y sus socios –como destinatarios de las ayudas–, líderes juveniles, así como trabajadores y voluntarios en el ámbito de juventud surgieron como actores y socios en este campo. Así, el empleo juvenil –como segmento específico de la sociedad civil– es percibido como el agente que aborda de forma directa los problemas de los jóvenes y dispone, por tanto, del potencial para solucionar dichos problemas. Así pues, la *lógica del programa* depende de la promoción de la movilidad de los jóvenes y trabajadores en el ámbito de juventud a través de la ejecución de tres acciones específicas: intercambios juveniles, voluntariado y actividades de formación/creación de redes<sup>8</sup>. El funcionamiento del EMYP se ha basado en la creación de alianzas a través de proyectos entre organizaciones juveniles de los países socios mediterráneos y los estados miembros de la UE (no se permiten las actividades Sur-Sur).

Puesto que EMYP es una réplica de un programa de juventud de la UE anterior y aún vigente, también traslada algunas de sus deficiencias, en particular, en lo que se refiere a sus objetivos. Sobre la base de las prioridades del programa ya existente, los objetivos se basaron en las necesidades «percibidas» de los jóvenes, sobre una definición del problema por parte de la UE que consideraba que el objetivo era la «democratización» de la región mediterránea. A diferencia del programa original, el EMYP no se sometió a un proceso de consulta con participación de los diferentes actores –tales como trabajadores en el ámbito de la juventud, representantes de ONG o jóvenes investigadores–. Además, el EMYP se incluyó en el capítulo de «cultura» de la Declaración de Barcelona, de modo que se veía como una cuestión cultural, y no como una cuestión socioeconómica

---

8. Los *intercambios* juveniles reúnen a grupos de jóvenes procedentes de la región euromediterránea «para debatir y compartir temas de interés mutuo; descubrir y concienciarse sobre las realidades sociales y los bagages culturales; aprender acerca de los países y las culturas de los demás». El *voluntariado* consiste en «llevar a cabo actividades de voluntariado en un país mediterráneo por un período de tiempo más o menos prolongado», como forma de «expresar la solidaridad, adquirir una valiosa experiencia intercultural y desarrollar nuevas aptitudes» para beneficio de las comunidades locales. Las actividades de *formación/creación de redes* apoyan a quienes son «activos en el trabajo juvenil y las organizaciones juveniles de la región euromediterránea», pudiendo adoptar la forma de viajes de estudio, actividades para el desarrollo de alianzas, seminarios o cursos de formación (véase el folleto del Programa Euro-Med Youth iv [RCBS, 2011]).



o política. En consecuencia, en las cuatro fases del EMYP<sup>9</sup>, los objetivos específicos fueron (RCBS, 2011):

- Estimular y fomentar el entendimiento mutuo entre los jóvenes en la región euromediterránea y luchar contra los estereotipos y los prejuicios.
- Promover la ciudadanía activa entre los jóvenes y fomentar su sentido de la solidaridad.
- Contribuir al desarrollo de las políticas de juventud en los países socios.

El EMYP también estableció ciertas cuestiones temáticas regionales como prioridades, tales como la lucha contra el racismo y la xenofobia; los derechos humanos; la participación de los jóvenes en el desarrollo de la sociedad civil y la democracia; la protección del medio ambiente y el apoyo a la igualdad de género. En la Fase iv (2010-2016), además, los países socios mediterráneos pudieron identificar sus propias prioridades temáticas nacionales, en consonancia con el «contexto geopolítico en evolución de la región euromediterránea» (EMYP, 2013b). Ello fue un reflejo del cambio de la forma de gobernanza –de la cooperación regional a la bilateral– tras los levantamientos árabes de 2011.

Si se toman en consideración las cuatro fases del EMYP, se reitera el foco sobre los jóvenes en el contexto mediterráneo a través del apoyo a la sociedad civil, la ciudadanía activa, la democracia, la interacción intercultural y el desarrollo de políticas de juventud. Al igual que en el caso del programa general de la UE para la juventud (*Youth for Europe*), la educación no formal y el aprendizaje intercultural han sido siempre cuestiones transversales. Así, el énfasis global de la política de la UE hacia la juventud en la región mediterránea fue configurado principalmente a partir de la idea de que la juventud era un agente de democratización, que debía promoverse a través de organizaciones de la sociedad civil en el contexto del empleo juvenil. Desde este punto de vista, las necesidades reales de los jóvenes parecen subordinarse a los esfuerzos de la UE por la promoción de la

**El énfasis global de la política de la UE hacia la juventud en la región mediterránea fue configurado principalmente a partir de la idea de que la juventud era un agente de democratización, que debía promoverse a través de organizaciones de la sociedad civil en el contexto del empleo juvenil. Desde este punto de vista, las necesidades reales de los jóvenes parecen subordinarse a los esfuerzos de la UE por la promoción de la democracia.**

---

9. Las cuatro fases de este programa se desarrollan en el apartado siguiente.

democracia. Sin embargo, al comparar las prioridades y objetivos del EMYP con la situación y expectativas reales de los jóvenes, se observa un evidente desajuste. Como muestran numerosos estudios (OIT, 2013; Angel-Urdinola *et al.*, 2013; UNDP, 2016), un problema común para los jóvenes de la región es el desempleo. Las tasas de desempleo son muy altas en todos los países y además se han mantenido así a lo largo de los años (véase la tabla 2). La tasa más alta en 2014, del 42%, correspondió a Marruecos. Incluso en Argelia, que tuvo las tasas más bajas en 2014, uno de cada cinco jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años estaba en situación de desempleo.

Tabla 2. Desempleo juvenil (% del total de población activa entre 15 y 24 años)

País	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argelia	23,9	29,4	23,9	21,7	22,2	22,5	26,3	20,4	20,0
Marruecos	31,4	26,1	25,8	27,0	26,3	33,9	37,9	41,7	42,0
Líbano	21,8	22,8	20,4	20,9	20,9	20,8	20,8	20,2	20,7
Túnez	16,6	17,2	18,4	18,1	17,7	17,8	18,5	18,4	20,2
Egipto	27,5	27,8	28,3	30,5	29,4	42,7	32,8	31,3	31,8
Mundo Árabe	26,8	25,7	25,0	24,5	25,0	28,1	29,1	29,4	29,7
Oriente Medio y África del Norte (todos los niveles de ingresos)	26,4	25,1	24,6	24,7	25,9	28,7	29,7	30,0	30,4

Fuente: Elaboración propia según datos de Indicadores del Desarrollo Mundial (Banco Mundial, 2015). Estimación basada en modelo de la OIT.

Sin embargo, el desempleo es solo la punta del iceberg, en particular en lo que se refiere a las realidades y percepciones cotidianas de los jóvenes. Casi todos los aspectos de las vidas de los jóvenes se ven afectados negativamente por la falta de oportunidades laborales, como se desprende de los resultados de la *SAHWA Youth Survey 2016*. Cuando se les pregunta a los jóvenes de los cinco países árabes mediterráneos analizados sobre «los tres principales problemas a los que se enfrentará su país a corto plazo», la mayoría de los encuestados (el 62,6%) señalaron aspectos relacionados con la economía y el empleo (véase la tabla 3, resaltado en negrita). El problema más reiterado es el nivel de vida (28,4%), seguido de la situación económica (22%) y el empleo (12,2%). A los problemas relacionados con la economía, les siguen los que tienen que ver con los servicios y las políticas públicas (tabla 3, resaltado en cursiva). El sistema educativo (10,4%), la sanidad (5%) y la vivienda (3,3%) figuran también como los problemas más graves a los que se enfrentan los jóvenes.

Una de las cuestiones que está alineada con las prioridades que establece el EMYP es la democracia/derechos humanos (tabla 3, resaltado con subrayado). Sin embargo, solo el 4,5% de los encuestados percibe esta cuestión como el problema más grave en sus respectivos países. Las expectativas de los jóvenes se configuran en consonancia con sus percepciones del problema, y ellos perciben el empleo y los problemas económicos relacionados como el reto más importante y urgente. Por consiguiente, las prioridades y objetivos del instrumento de política de la UE no satisfacen estas expectativas. Prioridades como *la ciudadanía activa, los derechos humanos, la igualdad de género, la lucha contra la xenofobia y la discriminación, el diálogo con otras culturas, la participación activa de la sociedad civil o los derechos de las minorías*—que están alineadas con las políticas de vecindad de la UE para la región mediterránea en su conjunto— no ocupan un lugar destacado en las preocupaciones de los jóvenes.

Tabla 3. Cuál es el problema más grave en tu país (en %)

	Frecuencia	Porcentaje
<b>Situación económica</b>	<b>1.732</b>	<b>22,0</b>
<b>Nivel de vida</b>	<b>2.233</b>	<b>28,4</b>
<u>Democracia/derechos humanos</u>	356	4,5
Sistema educativo	821	10,4
Sanidad	392	5,0
Creciente influencia de la religión en el Gobierno	131	1,7
Corrupción	368	4,7
Moral en la sociedad	181	2,3
<b>Empleo</b>	<b>963</b>	<b>12,2</b>
Vivienda	259	3,3
Delincuencia y drogas	212	2,7
Terrorismo	208	2,6
Otro(s) (indíquese)	5	0,1
<b>Total</b>	<b>7.860</b>	<b>100,0</b>

Fuente: SAHWA Youth Survey 2016 (2017)

El EMYP, como principal programa de juventud de la UE en la región, ha estado vigente casi dos décadas. Tras los levantamientos árabes, la UE reconoció la importancia política y social de la juventud como uno de los actores principales. Sin embargo, las prioridades fijadas siguieron estando alineadas con la política de juventud general de la UE, en lugar de ajustarse a las realidades de la juventud de la región árabe mediterránea (EMYP, 2013b: 12).

## La ejecución del Programa EuroMed Youth

El examen de la ejecución del EMYP –el tercero de los componentes de la evaluación de políticas– aclara los principios de funcionamiento, las competencias definidas para los agentes encargados de la implementación, el uso de los recursos y, en su caso, los problemas inesperados surgidos de dicha ejecución.

El EMYP, como se ha mencionado previamente, se ha ejecutado en cuatro fases independientes: Fase I (1999-2001); Fase II (2001-2004); Fase III (2005-2008), y Fase IV (2010-2016). Las dos primeras fueron fases centralizadas, en las que las actividades desarrolladas por las organizaciones de jóvenes de los países socios mediterráneos recibieron fondos directamente de la Comisión Europea. Todos los proyectos, elaborados tanto por organizaciones mediterráneas como por europeas, se enviaban a Bruselas; y la gestión operativa la llevaba a cabo la Dirección General (DG) de Educación y Cultura en estrecho contacto y cooperación con la DG EuropeAid, con el apoyo de la Oficina de Asistencia Técnica (OAT). A nivel nacional, la promoción y difusión del programa correspondía a las Agencias Nacionales (AN) de los estados miembros de la UE y a los Coordinadores Nacionales (CN) –designados por sus respectivas autoridades políticas– en los países socios mediterráneos.

Para las Fases III y IV, la Comisión Europea reemplazó el procedimiento de gestión del programa por el método de descentralización, por el que se delegó la gestión del programa a las respectivas delegaciones de la UE y a las recientemente creadas Unidades de Juventud EuroMed (EMYU, por sus siglas en inglés). Las EMYU fueron designadas por las respectivas autoridades nacionales, lo que permitió «la apropiación del programa por los países socios mediterráneos y una relación más estrecha con los beneficiarios»<sup>10</sup>, así como «adaptarlo a la diversidad de sistemas nacionales y situaciones en el ámbito de la juventud»<sup>11</sup>. Las EMYU se han responsabilizado de las tareas tradicionales de los CN (difusión y visibilidad del programa, apoyo a los beneficiarios, etc.) y, además, se les asignaron nuevas tareas de gestión para las distintas fases del programa, como la «solicitud, selección, contratación, supervisión y gestión financiera de todos los proyectos presentados por las organizaciones juveniles» (Göksel, 2010: 46).

En la práctica, la gestión descentralizada del programa supuso que, a partir de la Fase III, los beneficiarios y solicitantes de los países socios mediterráneos pudiesen solicitar directamente las ayudas del programa en sus propios países a través de sus EMYU nacionales, y que la adopción de las decisiones de conceder las ayudas a los

---

10. Para más información, véase <http://euromedyouth.net/Description-and-legal-bases.html>

11. Para más información, véase <http://www.euromedyouth.net/About-EuroMed-Youth-Program,51.html>

proyectos se realizase también a nivel nacional. En este modelo, las EMYU trabajaban con tres actores principales: las delegaciones de la Unión Europea en los respectivos países socios mediterráneos, la Oficina de Cooperación EuropeAid con sede en Bruselas y la Unidad de Capacitación y Apoyo Regional (*Regional Capacity Building and Support Unit* [RCBS]). Además de estos actores principales, otros actores como el Centro de recursos SALTO-Juventud EuroMed, la Plataforma Euromediterránea de la Juventud y el Foro Europeo de la Juventud apoyaron el programa.

Los recursos financieros del EMYP provienen de la UE. La Fase I se dotó con un presupuesto de 9,7 millones de euros para 1999 y 2000, de los que 6 millones fueron financiados por la línea presupuestaria MEDA<sup>12</sup> y 3,7 millones por el Programa para la juventud de la Comisión Europea (*EC's Youth Programme* en inglés). Para la Fase II, con un aumento del 40%, el presupuesto fue de 14 millones de euros (10 millones de MEDA y 4 del Programa para la juventud de la CE)<sup>13</sup>. En la Fase III se asignó un presupuesto de 5 millones de euros para los proyectos remitidos por los beneficiarios mediterráneos<sup>14</sup>. Finalmente, para la Fase IV, el presupuesto inicial fue de 5 millones de euros<sup>15</sup>, pero en 2012 el EMYP recibió una aportación extra de 6 millones para que permaneciera operativo hasta diciembre de 2014 (EMYP, 2013b), en respuesta al nuevo entorno tras las revueltas árabes.

En cuanto a la implementación del programa, han aparecido dos problemas: la cuestión de la confianza y el escaso compromiso con la sociedad civil. En primer lugar, los datos obtenidos de la *SAHWA Youth Survey 2016* muestran el muy bajo grado de confianza por parte de los jóvenes de los cinco países árabes mediterráneos hacia sus gobiernos y hacia la UE, los dos actores principales en la ejecución del EMYP. El programa, por su diseño, se ejecuta a través de las EMYU nacionales, cuyo funcionamiento depende de las autoridades nacionales en cooperación con las delegaciones de la UE en los respectivos países. Pese a que el propósito de esta descentralización era que el programa resultase más accesible para los agentes juveniles, el resultado ha sido la creación de una fuente de preocupación para las organizaciones juveniles y para los propios jóvenes por tener que lidiar y trabajar con las autoridades nacionales. En este sentido, la *SAHWA Youth Survey 2016* destaca que la confianza de los jóvenes en la Administración

---

12. El Programa MEDA fue creado en 1996 como el principal instrumento de la cooperación económica y financiera de la AEM.

13. Para más información, véase <https://www.salto-youth.net/rc/euromed/saltoeuromed/euromedyouth-programme/abouteuromedyouth/>

14. Para más información, véase [http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=53&id\\_type=10](http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=53&id_type=10)

15. Para más información, véase [http://eeas.europa.eu/delegations/jordan/grants\\_tenders/files/20110419\\_01\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/jordan/grants_tenders/files/20110419_01_en.htm)

en general tiene una puntuación media de 2,87 sobre 10, mientras que la puntuación media de la confianza en el Gobierno es de 4,22 sobre 10; ello es, en ambos casos, indicio de la problemática relación de confianza entre los jóvenes y el Gobierno, la Administración y la política (véase la tabla 4).

Tabla 4. Grado de confianza en las instituciones

	Puntuación media	Desviación estándar
Parlamento	2,90	2,87
Partidos políticos	2,28	2,59
Políticos	2,16	2,52
Funcionarios locales	2,52	2,65
Administración local	2,77	2,70
Administración en general	2,87	2,75
Asociaciones y sindicatos	2,66	2,77
Gobierno	4,22	3,10
Elecciones	3,66	3,09
Medios nacionales	3,80	2,83
Medios extranjeros	2,91	2,82
Asociaciones religiosas	3,91	3,16
Policía*	5,05	3,30
Las personas en general	4,93	2,81
Sistema jurídico	4,05	3,02
Empleadores	2,04	2,58
Sistema educativo	3,62	2,88
Líderes religiosos	4,47	3,25
Unión Europea	1,71	2,59
Liga Árabe	1,97	2,70
Naciones Unidas	1,50	2,46
Estados Unidos	1,15	2,27

Nota: Puntuaciones medias sobre 10, donde 0 = ninguna confianza y 10 = total confianza. No se incluye Marruecos por diferencias en la formulación de la pregunta.

\*La Policía no fue incluida como institución a valorar en Egipto.

Fuente: SAHWA Youth Survey 2016 (2017)

Además, los resultados de la encuesta revelan también una situación preocupante en lo que se refiere a las percepciones de los jóvenes hacia a la UE, la cual no es percibida como una institución fiable: la puntuación media del nivel de confianza es de solo 1,71 sobre 10. El número de jóvenes que le otorgan una

puntuación de 5 o más es de solo el 22% (Sánchez-Montijano *et al.*, 2017: 30). Así pues, los bajos índices de confianza son motivo de grave preocupación para la implementación del EMYP. Dado que la financiación del programa corresponde principalmente a la UE y que este se administra en cooperación con las autoridades nacionales y locales, existe el riesgo de que la percepción de los jóvenes se vea negativamente afectada. Puesto que la confianza es crucial para la interacción provechosa en cualquier tipo de relación, su ausencia, en general, podría perjudicar los esfuerzos de las autoridades nacionales y las instituciones europeas para promover y difundir estos programas y para movilizar a más jóvenes. Los niveles extremadamente bajos de confianza en la UE entre los jóvenes de los países árabes mediterráneos sugieren que, pese a las dos décadas de inversiones en programas para la juventud, incluido el EMYP, la UE no parece haber conseguido ganarse el apoyo y confianza de estos. Por supuesto, la confianza política es un fenómeno complejo y multivariado en el que influye todo un abanico de factores, pero cabría esperar que, a través de las oportunidades ofrecidas a los jóvenes y la movilización de la juventud y de personas que trabajan en este ámbito, los programas de la UE hubieran al menos contribuido a generar cierta evaluación y percepción positiva entre los jóvenes.

Un segundo motivo de preocupación que cabe extraer de la encuesta SAHWA es el bajo grado de participación en la sociedad civil de los jóvenes. En términos de la lógica del programa, el EMYP, por su diseño, trabaja sobre todo con jóvenes organizados, a través de organizaciones juveniles. Según las directrices del programa, para ser elegible para solicitar financiación se requiere la forma de persona jurídica registrada en los respectivos países; entidades sin ánimo de lucro y ONG (con criterios adicionales en cada país) y personas directamente responsables de la elaboración y gestión de las actuaciones con sus socios, y que por tanto no actúen como intermediarias<sup>16</sup>. Sin embargo, los datos muestran que, además, existe otro importante obstáculo: la desconfianza de los jóvenes de la región hacia asociaciones y sindicatos en general (véase la tabla 4). El grado de confianza –en una escala del 0 al 10– se sitúa en 2,66 puntos, lo que refleja su bajo grado de pertenencia a asociaciones. Esto indica que la vida asociativa es prácticamente inexistente entre los jóvenes de la región: más del 80% no pertenece a ningún grupo; únicamente 9 de cada 100 jóvenes señalaron que eran miembros de clubes juveniles, deportivos o de *scouts*, mientras que solo 4 de cada 100 pertenecían como simpatizantes, y solo 2 de cada 100 trabajan de voluntarios (Sánchez-Montijano *et al.*, 2017: 29).

---

16. Para más información, véase <http://www.euromedyouth.net/How-to-apply,5.html>



De la ejecución del programa cabe deducir que los objetivos generales de promoción de la democracia y desarrollo de la sociedad civil se impulsan a través de la colaboración con organizaciones registradas de la sociedad civil, con una amplia participación de las autoridades locales y nacionales. Este diseño

**De la ejecución del programa cabe deducir que su diseño –que establece la colaboración con organizaciones registradas de la sociedad civil, con una amplia participación de las autoridades locales y nacionales– entra sin duda en contradicción con la realidad de estas sociedades: la participación en organizaciones juveniles es mínima y el grado de confianza de los jóvenes en las organizaciones de la sociedad civil y en las autoridades locales y nacionales es muy bajo.**

entra sin duda en contradicción con la realidad de estas sociedades: la participación en organizaciones juveniles es mínima (como parte de una muy débil sociedad civil organizada) y el grado de confianza de los jóvenes tanto en las organizaciones de la sociedad civil como en las autoridades locales y nacionales es muy bajo. Estos dos factores afectan negativamente a la difusión y multiplicación del instrumento de política, además de perjudicar también la participación de los jóvenes en el

programa, ya que se exige que lo hagan a través de organizaciones registradas y que se relacionen con autoridades nacionales en las que no confían.

## **Resultados y consecuencias: los efectos del Programa EuroMed Youth**

Con una duración de casi dos décadas, entre 1999 y 2016, es posible observar los resultados del Programa EuroMed Youth, así como las consecuencias de esta política en términos de sus eventuales beneficios o, al menos, algunos de los beneficios percibidos para los jóvenes de los países árabes mediterráneos. Los resultados pueden medirse de forma cuantitativa atendiendo al número de proyectos financiados, además del número de personas (jóvenes, líderes juveniles, trabajadores en el ámbito de juventud) que han participado en las actividades del programa, en particular a través de los proyectos llevados a cabo por las organizaciones juveniles. Hasta finales de 2013, se financiaron casi 1.000 proyectos por parte de la Comisión Europea, que involucraron a alrededor de 22.000 jóvenes y personas del ámbito de la juventud en la región euromediterránea (véase la tabla 5). Si se tiene en cuenta que los participantes provienen tanto de los países de la UE como de los países socios, en función de la condición de equilibrio geográ-

fico, puede estimarse que la mitad proviene de los países socios mediterráneos, entre ellos Argelia, Egipto, Líbano, Marruecos y Túnez.

Tabla 5. Número de proyectos y participantes en el Programa EuroMed Youth

	Fase I (1999-2001)	Fase II (2001-2004)	Fase III (2005-2008)	Fase IV (2010-2016)*
Intercambio juvenil	66	216	115	-
Servicio de Voluntariado Europeo	29	111	123	-
Apoyo/Formación/Redes	39	122	69	-
<b>Número total de proyectos</b>	<b>134</b>	<b>449</b>	<b>307</b>	<b>84</b>
<b>Número total de participantes</b>	<b>3.157</b>	<b>~10.000</b>	<b>7.154</b>	<b>~1.400</b>

\* Los datos disponibles para esta fase son solo para el período 2011-2013. Fuente: EMYP (2001), para los datos de la fase I; European Commission (2004), para la fase II; RCBS y SALTO-Youth EuroMed (2008) para la fase III, y EMYP (2013a), para la fase IV.

Además de los proyectos que el EMYP financia directamente, se desarrollaron paralelamente actividades de formación y ayuda organizadas por instituciones de apoyo como el Centro de recursos SALTO-Juventud EuroMed. En el período 2000-2015, este centro organizó 185 actividades en un total de 34 países del programa<sup>17</sup>. Teniendo en cuenta que estas actividades acogen a una media de 25 participantes, es posible estimar que el número de personas que tomaron parte en las actividades sería de unas 5.000. Si se comparan estas cifras con el tamaño de la población juvenil de los países árabes mediterráneos, se puede afirmar que el impacto social del programa se enfrenta a algunos retos. Por ejemplo, según se desprende de la *SAHWA Youth Survey 2016*, el nivel de conocimiento sobre estos programas es muy reducido entre los jóvenes; los resultados son contundentes: solo el 1,5% de los jóvenes encuestados respondió «sí» a la pregunta «¿conoces los programas de la UE que están vigentes en tu país?».

Un segundo factor explicativo que se desprende de la encuesta revela la creencia generalizada de que son quienes ocupan el poder los que principalmente usan/abusan de los programas de cooperación de la UE, y no los jóvenes o la sociedad en

17. Véase la página en Facebook del Centro de recursos SALTO-Youth EuroMed: <https://www.facebook.com/SaltoeuroMed/photos/a.359119594118389.86099.154294707934213/1083514581678883/?type=1&theater>

general. Cuando se les pregunta a los jóvenes «en tu opinión, ¿quién se beneficia más de la cooperación con la UE?», únicamente el 1,7% de los encuestados respondió «los jóvenes», y solo el 2,5% afirmó que la sociedad civil se beneficia de la cooperación con la UE (véase la tabla 6). Desde la percepción de los jóvenes, la cooperación con la UE beneficia a los ricos y poderosos (19,2 %), al Gobierno (29,9%) y a los políticos (16,3%). Por lo tanto, un total del 65,4% de la juventud piensa que la cooperación con la UE no los beneficia a ellos o a la sociedad, sino, sobre todo, a los ricos y poderosos y al Gobierno.

Tabla 6. Quiénes se benefician de la cooperación con la UE (en %)

	Frecuencia	Porcentaje
Las personas en general	873	11,5
Los ricos y poderosos	1.461	19,2
El Gobierno actual	2.273	29,9
Los políticos	1.238	16,3
Actores externos	835	11,0
Los servicios de seguridad	497	6,5
Los jóvenes	131	1,7
La sociedad civil	188	2,5
Otros (indíquese)	116	1,5
<b>Total</b>	<b>7.612</b>	<b>100,0</b>

Fuente: SAHWA Youth Survey 2016 (2017).

En lo que atañe a las implicaciones de la política de la UE hacia los jóvenes de la región a través de la ejecución del EMYP, es posible observar ciertos beneficios individuales, más que sociales. Por ejemplo, los resultados del estudio sobre el impacto de las actividades de formación impartidas por SALTO-Juventud EuroMed muestran que dichas actividades tienen un impacto positivo, a nivel individual, en el desarrollo de las aptitudes y competencias profesionales de los participantes, así como en el desarrollo de redes entre personas que trabajan en el ámbito de la juventud (SALTO-Youth EuroMed, 2015). Sin embargo, el mismo estudio reconoce también resultados limitados en lo que respecta a la multiplicación de proyectos de juventud «como herramienta para alcanzar los objetivos de EuroMed» (ibídem: 49). Así pues, pese a que las actividades del programa parecen ser empoderadoras para la reducida minoría de jóvenes que ha tenido la oportunidad de participar en él, no se observa una propagación de dichos beneficios personales en los ámbitos social, del empleo juvenil o de la sociedad civil.

## Conclusión

El análisis llevado a cabo a través del marco de evaluación de políticas a nivel micro permite afirmar a nivel macro que la política de la UE hacia los jóvenes de los países árabes mediterráneos mediante programas de cooperación para la juventud tendría una capacidad de empoderamiento limitada, a no ser que se incluyeran ciertos elementos fundamentales: deberían tenerse en cuenta las necesidades y expectativas reales de los jóvenes, así como las características estructurales de los países y de la región en su conjunto. Para ello, se requiere un análisis exhaustivo de las necesidades de la juventud en la fase de diseño del programa.

La política de la UE hacia los jóvenes de la región mediterránea se configuró en consonancia con las prioridades y las percepciones europeas sobre esta región, por lo que está dominada por las inquietudes respecto a la «democratización» de la misma. En consecuencia, el instrumento de política para alcanzar esta prioridad no fue sino un mero ajuste de un instrumento anterior ya existente en el ámbito de la política general de la UE para el contexto mediterráneo. El análisis demuestra que se ha producido un evidente desajuste entre las prioridades de la UE establecidas para el EMYP y las necesidades de los jóvenes de los cinco países árabes mediterráneos estudiados.

**En lo que atañe a las implicaciones de la política de la UE hacia los jóvenes de la región a través de la ejecución del EMYP, pese a que las actividades del programa parecen ser empoderadoras para la reducida minoría de jóvenes que ha tenido la oportunidad de participar en él, no se observa una propagación de dichos beneficios personales en los ámbitos social, del empleo juvenil o de la sociedad civil.**

Las prioridades del EMYP fueron una combinación de la estrategia vigente de la UE para la juventud y de sus políticas hacia los países árabes mediterráneos, ya sea que estén considerados como región —como en el caso de la Asociación Euromediterránea— o a través de aproximaciones bilaterales —como en el de la Política Europea de Vecindad—. Este programa para la juventud, como parte del Proceso de Barcelona, dependía de un modelo de cooperación regional. Sin embargo, las políticas y prioridades de la UE para la región han ido cambiando en el tiempo como reflejo de las propias dinámicas y tensiones internas de la Unión (ampliación *big bang*, crisis de la zona euro, *Brexit*), así como por su reacción a los acontecimientos acaecidos en la región (crisis de refugiados, revueltas árabes, la situación de Libia y las guerras en curso en Irak y en Siria). Un posible indicador de estos cambios sería la evolución de la denominación de la región: de «países socios mediterráneos» a países MEDA; de países MEDA a países MENA y, finalmente, países de la Política Europea de Vecindad (PEV) en el Sur. Todos

estos cambios en el ámbito de la política han terminado por afectar a los programas ejecutados por la Comisión Europea en la región y por afectar a su imagen. Como muestra una de las entrevistas con representantes del EMYP, existe un problema con la imagen que ofrece Europa, a la que se critica por su falta de claridad hacia los países socios mediterráneos y por carecer de una visión capaz de tener un impacto (Göksel y enyuva, 2016: 18). Dentro de esa visión cambiante, la juventud como grupo objetivo ha sido redefinida continuamente, hasta llegar a considerarse un «actor clave para la promoción de la estabilidad en la región» en la Política Europea de Vecindad (Sánchez Margalef, 2017). Sin embargo, el EMYP no ha sido lo suficientemente flexible, ni ha estado adecuadamente orientado en el sentido de adaptarse a la visión cambiante de la UE respecto a la región y al lugar de la juventud en la misma, ni tampoco a las necesidades reales de la juventud vistas las realidades cambiantes de la región.

También hay deficiencias en el diseño del programa, resultado del desajuste entre las prioridades del propio programa y las realidades de los jóvenes. El EMYP da prioridad al desarrollo de la democracia a través de la participación de los jóvenes en la sociedad civil. En relación con el énfasis en la sociedad civil, surgen dos problemas: la dependencia del programa de las autoridades nacionales y sus criterios de elegibilidad. Recientemente, el programa se ha implementado a través de la cooperación bilateral y de acuerdos individuales con las autoridades estatales pertinentes, lo que abre una vía a negociaciones entre gobiernos e interferencias de las autoridades nacionales. Sin embargo, un programa que parte de la premisa de que la sociedad civil dispone del potencial para afrontar y abordar los problemas de los jóvenes debería diseñarse de manera tal que incluya también a la sociedad civil y a agentes de cambio esenciales como son los jóvenes. Por otra parte, las características nacionales y regionales de las relaciones Estado-sociedad civil, que son muy restrictivas y exclusivas, y los problemas a los que se enfrenta la sociedad civil en la región (como la inestabilidad financiera o las intervenciones políticas, entre otros) deberían abordarse asimismo a través de mecanismos que se incorporen a la implementación del programa.

Los procedimientos de implementación en el terreno, es decir, los criterios de elegibilidad, son otra de las cuestiones que limita el potencial del programa para abordar las necesidades de los jóvenes. El EMYP exige a los jóvenes que presenten sus proyectos a través de ONG previamente registradas, para su evaluación y aprobación por las autoridades nacionales. Como se ha visto, los jóvenes de la región ni están movilizados en términos de afiliación y participación en organizaciones, ni tienen confianza en las autoridades. Los bajos niveles de confianza suponen un factor negativo que repercute en el potencial impacto positivo de este programa sobre la sociedad. Además, el hecho de que una gran mayoría de jóvenes no participen en organizaciones choca con el diseño procedimental del

programa, cuestión que debe abordarse. El EMYP (2001) resulta fundamental para la financiación de las organizaciones juveniles, que en general disponen de presupuestos reducidos y escaso apoyo económico nacional o internacional. No obstante, el potencial para trasladar los resultados de las actividades desarrolladas en el marco del EMYP a políticas de juventud a nivel nacional, donde «las políticas y las estructuras de juventud se caracterizan por un planteamiento *de arriba abajo (top-down)*» (ibídem), sigue sin ser atendido, por la ausencia de mecanismos definidos en el ámbito del programa. Las distintas realidades de la sociedad civil nacional de estos países, así como sus diferencias políticas, institucionales, sociales y culturales deben tenerse presentes si el programa pretende contribuir al desarrollo de políticas de juventud.

El análisis que hace este estudio y su conclusión de que el EMYP presenta limitaciones en cuanto a su impacto sobre las necesidades y expectativas de los jóvenes investigados no deberían interpretarse como una crítica al potencial de la educación no formal o los programas formativos de movilidad; al contrario, el objetivo es reforzar dichos programas de movilidad en la región y hacerlos más accesibles para los jóvenes, en particular para aquellos que disponen de menos oportunidades. En Europa se han implementado con éxito otros programas similares de movilidad para jóvenes, desde hace ya décadas, y su impacto positivo en la sociedad está ya muy documentado. El aspecto de la relevancia que se analiza en este texto debería considerarse una parte más de la evaluación del programa en su conjunto y abordarse en las subsiguientes fases del mismo. Es preciso reconocer la discrepancia respecto a las expectativas y las necesidades de los jóvenes, y ello debe tenerse en cuenta en las etapas de diseño, ejecución y evaluación. Cabe afirmar que este desajuste puede ser uno de los principales factores para explicar los bajos niveles de reconocimiento, participación y multiplicación de las actividades organizadas en el seno de estos programas.

Los jóvenes de los países árabes mediterráneos no viven en una burbuja y se encuentran profundamente afectados por el problema que supone el desempleo juvenil a nivel mundial, el cual a su vez afecta a todos los aspectos de sus vidas. El EMYP no aborda directamente, por su propio diseño, ni los aspectos económicos ni los problemas relacionados con el desempleo. A pesar de que, a través de la movilidad con fines formativos y la educación no formal, los participantes pueden (a menudo, individualmente) desarrollar competencias que contribuyan a mejorar sus opciones de conseguir trabajo, el programa no es en sí mismo un programa de fomento del empleo, lo que lo hace menos relevante para los problemas fundamentales de los jóvenes en esta región.

El desajuste entre las expectativas, mayoritariamente económicas, de los jóvenes y las prioridades del programa no es en modo alguno indicio de que deban descartarse dichas prioridades o de que estos programas de cooperación deban transfor-

marse en herramientas de inserción laboral orientadas al mercado y en iniciativas de emprendimiento empresarial. Son varios los estudios que han demostrado el valor y la importancia que tienen la movilidad en la formación y el empleo juvenil en el desarrollo de la sociedad en su conjunto (Souto-Otero *et al.*, 2012; Council of Europe, 2008; Fennes, 2013). Tampoco supone adherirse a la perspectiva *maslowiana* según la cual la urgencia de las necesidades económicas se impone a los aspectos sociales y culturales. Lo que se está sugiriendo aquí es que datos como los de la *SAHWA Youth Survey 2016* (2017), que ofrecen una panorámica integral de la situación y de las expectativas de la juventud, deberían emplearse en el diseño y la implementación de los programas de la UE para la juventud en la región. Solo así se podrá garantizar la relevancia social de los programas de cooperación juveniles.

## Fuentes primarias

SAHWA Ethnographic Fieldwork 2015 (2016).  
SAHWA Youth Survey 2016 (2017) *Data file edition 3.0*. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB).

## Referencias bibliográficas

- Anderson, James. *Public policymaking: An introduction*. Boston: Houghton, 2003.
- Angel-Urdinola, Diego F; Kuddo, Arvo y Semlali, Amina. *Building effective employment programs for unemployed youth in the Middle East and North Africa*. Washington, D.C.: World Bank, 2013.
- Balfour, Rosa. «The Arab Spring, the Changing Mediterranean, and the EU: Tools as a Substitute for Strategy?». *European Policy Centre, Policy Brief*, 2011.
- Bicchi, Federica. «Dilemmas of implementation: EU democracy assistance in the Mediterranean». *Democratization*, vol. 17, n.º 5 (2010), p. 976-996.
- Calleya, Stephen. *Evaluating Euro-Mediterranean Relations*. Nueva York: Routledge, 2005.
- Cardwell, Paul James. «EuroMed, European Neighbourhood Policy and the Union for the Mediterranean: Overlapping Policy Frames in the EU's Governance of the Mediterranean». *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n.º 2 (2011), p. 219-241.
- Council of Europe. *The Future of Council of Europe Youth Policy: Agenda 2020*. Declaration of the 8<sup>th</sup> Council of Europe Conference of Ministers responsible for Youth, MJN-8(2008)4, Kiev, 2008.



- EMYP-Euro-Med Youth Programme. *Mid-term Evaluation of the Euromed-Youth programme*. Directorate General AIDCO, ECOTEC Research and Consulting Limited (MEI/B7-4100/1B/0418) (24 de agosto de 2001).
- EMYP-Euro-Med Youth Programme. «First phase of Euromed Youth iv: engaged and benefited more than 1,400 young people». *Euromed*, 2013a (en línea) <http://www.euromedyouth.net/FIRST-PHASE-OF-EUROMED-YOUTH-IV-ENGAGED-AND-BENEFITED-MORE-THAN-1-400-YOUNG-PEOPLE.html>
- EMYP-Euro-Med Youth Programme. *Identification of a regional programme under ENPI South 2013-2016 for youth and evaluation of on-going programme Euro-Med Youth IV Evaluation of Euro-Med Youth iv*. Final report, Project No. 2012/298 514 - Version 1, 2013b.
- European Commission. «Mid-Term Evaluation. The Euro-Mediterranean Youth Programme 2001-2003. Final Report (MEI/B7-4100/IB/98/0418)». European Consulting Organisation (ECO) y Roldan & Sorensen Consulting, diciembre de 2004 (en línea) [https://ec.europa.eu/youth/sites/youth/files/euromed-mid-term-evaluation-2004\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/youth/sites/youth/files/euromed-mid-term-evaluation-2004_en.pdf)
- Fennes, Helmut. «What are the effects of international youth mobility projects? Research-based analysis of Youth in Action». En: Friesenhahn, Günter; Schild, Hanjo; Wicke, Hans-Georg y Balogh, Judit (eds.). *Learning Mobility and Non-Formal Learning in European Contexts: Policies, Approaches and Examples*. Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2013, p. 63-70.
- Göksel, Asuman (ed.). «The political and institutional context». En: Göksel, Asuman (ed.). *MOSAIC – The training kit for Euro-Mediterranean youth work*. Estrasburgo: Partnership between the European Commission and the Council of Europe in the field of Youth, Council of Europe Publishing, 2010 (en línea) [https://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/1667911/TKit\\_11.pdf/4c8b76c5-1ed9-48dd-b2b8-87f8650804bb](https://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/1667911/TKit_11.pdf/4c8b76c5-1ed9-48dd-b2b8-87f8650804bb)
- Göksel, Asuman y Şenyuva, Özgehan. «European Youth Cooperation Schemes in the Southern Mediterranean Context: One for all, all for one?». *CIDOB Sahwa Policy Report*, n.º 1 (2016) (en línea) [https://www.cidob.org/noticias/regiones/mediterraneo\\_y\\_orientes\\_medio/reciente\\_publicacion\\_dentro\\_del\\_proyecto\\_sahwa\\_european\\_youth\\_cooperation\\_schemes\\_in\\_the\\_southern\\_mediterranean\\_context\\_one\\_for\\_all\\_all\\_for\\_one](https://www.cidob.org/noticias/regiones/mediterraneo_y_orientes_medio/reciente_publicacion_dentro_del_proyecto_sahwa_european_youth_cooperation_schemes_in_the_southern_mediterranean_context_one_for_all_all_for_one)
- Hanberger, Anders. «What is the Policy Problem? Methodological Challenges in Policy Evaluation». *Evaluation*, vol. 7, n.º 1 (2001), p. 45-62.
- Hill, Michael y Hupe, Peter. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. Londres: Sage, 2002.
- Holden, Patrick. «The European Union's Mediterranean Policy in Theory and Practice». *Mediterranean Politics*, vol. 14, n.º 1 (2009), p. 125-134.

- Morillas, Pol y Soler i Lecha, Eduard. «The EU's Framing of the Mediterranean (1990-2002): Building a Euro-Mediterranean Partnership». *MedReset Working Paper*, n.º 2 (2017).
- OECD-Organisation for Economic Co-operation and Development. *Glossary of Key Terms of Evaluation and Research Based Management*. París: OECD, 2010 (en línea) <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>
- Pace, Michelle. «Paradoxes and contradictions in EU democracy promotion in the Mediterranean: the limits of EU normative power». *Democratization*, vol. 16, n.º 1 (2009), p. 39-58.
- Parsons, Wayne. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar, 1995.
- RCBS-Regional Capacity Building and Support Unit y SALTO-Youth EuroMed. 2007-2008. *EuroMed Youth Projects. 2 years of Euro-Mediterranean youth cooperation. EuroMed Youth III – Youth in Action Programmes*. European Commission, 2008 (en línea) <https://www.salto-youth.net/downloads/4-17-1830/INJEP%20-%20EuroMed%20Youth%20Projects-Web.pdf>
- RCBS-Regional Capacity Building and Support Unit. *Euro-Med Youth Programme IV Leaflet*. Institut National de la Jeunesse et de l'Education Populaire, 2011 (en línea) [http://www.euromedyouth.net/IMG/pdf/leaflet\\_how\\_does\\_the\\_euromed\\_youth\\_iv\\_programme\\_work-gb-print-2.pdf](http://www.euromedyouth.net/IMG/pdf/leaflet_how_does_the_euromed_youth_iv_programme_work-gb-print-2.pdf)
- Richards, David y Smith, Martin J. *Governance and Public Policy in the UK*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- SALTO-Youth EuroMed. *Survey about personal and professional impact on participants of EuroMed trainings: 2008/2013*. SALTO-Youth EuroMed Resource Centre, 2015.
- Sánchez Margalef, Héctor. «ENP and the Southern Mediterranean: Youth as the Key Element for Stability in North Africa». *Heinrich Böll Stiftung*, 17 de mayo de 2016 (en línea) <https://eu.boell.org/en/2016/05/17/enp-and-southern-mediterranean-youth-key-element-stability-north-africa>
- Sánchez-Montijano, Elena; Martínez, Irene; Bourekba, Moussa y Dal Zotto, Elena. *SAHWA Youth Survey 2016 Descriptive Report*. Barcelona: CIDOB, 2017.
- Souto-Otero, Manuel; Ulicna, Daniela; Schaepkens, Loraine y Bognar, Victoria. *Study on the Impact of Non-Formal Education in Youth Organisations on Young People's Employability*. European Youth Forum; University of Bath; GHK Consulting, 2012 (en línea) [https://issuu.com/yomag/docs/reportnfe\\_print](https://issuu.com/yomag/docs/reportnfe_print).
- Tocci, Nathalie y Cassarino, Jean-Pierre. «Rethinking Euro-Med Policies in the light of the Arab Spring». *Open Democracy*, 25 de marzo de 2011 (en línea) <https://www.opendemocracy.net/nathalie-tocci-jean-pierre-cassarino/rethinking-euro-med-policies-in-light-of-arab-spring>

Torun, Zerrin. «The European Union and Change in the Middle East and North Africa: Is the EU Closing Its Theory-Practice Gap?». *Ortadoğu Etütleri*, vol. 4, n.º 1 (2012), p.79-97.

UNDP-United Nations Development Program. *Arab Human Development Report 2016. Youth and the Prospects for Human Development in a Changing Reality*. Nueva York: UNDP, 2016 (en línea) <http://www.arab-hdr.org/reports/2016/english/AHDR2016En.pdf?download>

---

*La investigación académica cuyos resultados han permitido la elaboración de este artículo ha recibido financiación del Séptimo Programa Marco de la Unión Europea FP7/2007-2013. Número del proyecto: 613174 (proyecto SAHWA: [www.sahwa.eu](http://www.sahwa.eu)). Este artículo refleja únicamente el punto de vista de las autoras. La Unión Europea no es responsable del uso que se pueda hacer de la información contenida en este estudio. Además, se realizaron entrevistas adicionales, en Estrasburgo, París y Bruselas, con fondos del proyecto de investigación científica n.º BAP-08-11-2015-012 de la Middle East Technical University.*

---

Traducción del original en inglés: Alejandro Lacomba y redacción CIDOB

**PRESENTACIÓN**

Gloria Del Castillo Alemán

UNIVERSIDAD DE  
GUANAJUATO



**AUTOR INVITADO**

*Rendimientos crecientes, trayectorias dependientes y el estudio de la política*

Paul Pierson

**DOSSIER: POLICY CHANGE**

*El estudio del cambio de políticas en el campo de Política Pública*

Gloria Del Castillo Alemán

*Los cambios de política de tercer orden. Recursos, ideas y actores de veto en las reformas energética y educativa (México 2013-14)*

José del Tronco Paganelli y  
Mara I. Hernández Estrada

*El Programa de Verificación Vehicular de Guanajuato. Una aproximación a la medición de los cambios en la política*

Ma. Ofelia Camacho García

*Del cambio de políticas al cambio organizacional: el caso del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) en la Universidad Autónoma de Baja California (UABC)*

Jocelyn Itzél Flores Buendía  
María Angélica Buendía Espinosa

**RESEÑAS**

*Nicolás Maquiavelo: Principios políticos de Héctor Zamitiz Gamboa*

Fernando Barrientos Del Monte

*Élites parlamentarias locales en México: actitudes y desempeño, de Mónica Montaña Reyes y Fernando Patrón Sánchez (coords.)*

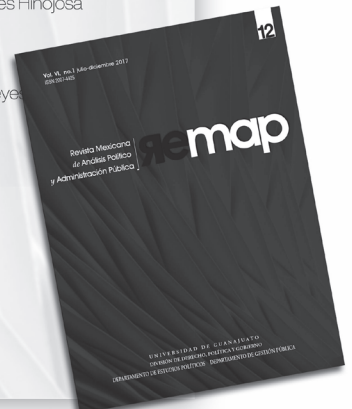
Francisco M. Mora Sifuentes

*Decidir desde Tierra Lejana. El voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Los casos de Michoacán, Ciudad de México y Chiapas. de Abel Muñoz Pedraza*

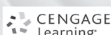
Miguel Vilches Hinojosa

*Estrategia, pensamiento y acción. Herramientas y métodos para la planeación y gestión. de José de Jesús Ramírez Macías*

Sonia Patricia Reyes



La Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública aparece en los siguientes índices:



La Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública (REMAMAP) es una publicación semestral, especializada y arbitrada del Departamento de Estudios Políticos y del Departamento de Gestión Pública de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato, Campus Guanajuato.

Con un Consejo Editorial conformado por científicos sociales de diversas universidades de México, España, Argentina y Brasil, y respaldada con un Consejo Asesor Internacional formado por politólogos y sociólogos de amplio reconocimiento nacional e internacional, la REMAMAP tiene como objetivo estimular la investigación académica de alto nivel de las diferentes disciplinas que convergen con la Ciencia Política y la Administración Pública en México, Iberoamérica y en todo el mundo de habla española.