

# LA POLÍTICA EUROMEDITERRÁNEA: ENTRE LA ASOCIACIÓN Y LA NUEVA VECINDAD DE LA EUROPA AMPLIADA

Jose Luis DE CASTRO RUANO\*

1. INTRODUCCIÓN.— 2. EL MEDITERRÁNEO *MARE NOSTRUM*.— 3. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EUROMEDITERRÁNEA. 3.1. Origen de las relaciones euromediterráneas y primeros Acuerdos. 3.2. La Política Global Mediterránea (1972-1990). 3.3. La Política Mediterránea Renovada (1990-1996).— 4. HACIA EL ESPACIO EUROMEDITERRÁNEO INTEGRADO. EN BUSCA DE UNA NUEVA ESTRUCTURA DE COOPERACIÓN Y RELACIÓN.— 5. LA ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA. EVOLUCIÓN Y VALORACIÓN DEL INCIERTO PROCESO DE BARCELONA. 5.1. El contenido de la Declaración de Barcelona de noviembre de 1995. 5.2. Evolución del proceso: de Barcelona 95 a Nápoles 2003. 5.2.1. *La dimensión bilateral: los Acuerdos de Asociación*. 5.2.2. *La dimensión financiera: el Programa MEDA*. 5.2.3. *La dimensión multilateral política: las Conferencias Euromediterráneas*. 5.3. Entre la frustración maximalista y la esperanza futura: el incierto rumbo del Proceso de Barcelona.— 6. EL MEDITERRÁNEO TRAS LA AMPLIACIÓN: LA NUEVA POLÍTICA DE VECINDAD DE LA UNIÓN EUROPEA.

## 1. INTRODUCCIÓN

En este artículo pretendemos enmarcar la nueva arquitectura euromediterránea surgida en la Conferencia Euromediterránea de Barcelona de 1995, en un contexto evolutivo de relación privilegiada entre las dos orillas del mar Mediterráneo, desde los orígenes del proceso de integración en la segunda mitad del siglo pasado hacia el inmediato futuro en que la Unión se enfrenta a alguno de sus desafíos más trascendentales.

\* Este artículo se inserta dentro de un proyecto de investigación financiado por la Universidad del País Vasco (Código del Proyecto 1/UPV 00111.323-H-13949/2001) titulado “El proceso de integración europea al inicio del siglo XXI. Desde el Tratado de Niza hasta la reforma de 2004: profundización, ampliación, adecuación”.

La oportunidad del momento para lanzar una mirada sobre nuestros vecinos del Sur, en una coyuntura en la que la ampliación al Este ocupa casi toda la atención de los análisis sobre el proceso de integración europea, viene determinada por el protagonismo e interés renovado que los Países Mediterráneos No Comunitarios —en adelante P.M.N.C.— adquirieron tras la Conferencia de Barcelona celebrada hace ya casi una década. Sin embargo, no nacía en 1995 el interés comunitario hacia el Mediterráneo, aunque sí se iban a sentar en ese momento las bases para una relación cualitativamente distinta a la que se venía desarrollando hasta entonces. Barcelona iba a marcar algunas fechas-clave y plazos para la consecución exitosa de la nueva estrategia que entonces se iniciaba.

El establecimiento de una zona de libre cambio para el 2010 es, quizá, el reto más objetivable y visible, aunque no el único, quizá ni tan siquiera el más importante. Por encima o por debajo de este objetivo económico, el ambicioso proceso de Barcelona pretende diseñar unas nuevas relaciones interregionales que coadyuven a la estabilización política y al desarrollo económico de una zona especialmente convulsa. Este es el verdadero objetivo estratégico de la nueva política de Asociación Euromediterránea, la creación de un área de seguridad y estabilidad en el flanco sur de la Unión Europea.

Sin embargo, si en 1995 en Barcelona se dió el pistoletazo de salida para la consecución de este marco de relaciones euromediterráneas cualitativamente distinta, la toma de conciencia de la dramática necesidad de este cambio se produjo unos años antes, ante el deterioro de la situación sociopolítica en algunos de estos países; o mejor, ante la toma de conciencia de que este malestar social empezaba a transformarse en un avance de las fuerzas extremistas e integristas en varios países del norte de Africa, como evidenciaba en esos años el caso argelino<sup>1</sup>. Así, los dos Consejos Europeos celebrados sucesivamente en 1994, en la mediterránea isla griega de Corfú en julio y en Essen en diciembre, iban a calificar al Mediterráneo sur como “zona prioritaria de importancia estratégica para la Unión Europea”.

El Consejo Europeo de Corfú de junio de 1994 expresó nítidamente su preocupación por el hecho de que el eje de interés de la Unión Europea se desplazase al Norte y al Este en detrimento del Sur, por lo que confirmó su compromiso (ya esbozado unos años antes en el Consejo Europeo de Lisboa, 1992) con el desarrollo de las relaciones con los P.M.N.C., desarrollando la

1. BARBE, E.: “En busca de la cooperación y la seguridad en el Mediterráneo o el ‘espíritu de Barcelona’”; *Anuario Internacional CIDOB*, 1995, Barcelona, CIDOB, 1996, pg. 485.

idea de reformular las relaciones euromediterráneas a partir del modelo que entonces se estaba aplicando a los países de Europa Central y Oriental.

Como consecuencia de esa preocupación, se iba a producir la Comunicación de la Comisión “Reforzar la política mediterránea de la U.E. mediante una Asociación Euromediterránea”, en la que se diseñará la estrategia euromediterránea que servirá de plataforma para la Conferencia de Barcelona del año siguiente<sup>2</sup>. A partir de entonces, el Consejo de Essen de diciembre de 1994 dió el visto bueno a la convocatoria de esa Conferencia euromediterránea, lo que ha valido a algunos para afirmar que Essen iba a suponer un “gesto político” con consecuencias a largo plazo al “poner en marcha la maquinaria” que nos llevará a ese estadio de cooperación cualitativamente distinto<sup>3</sup>.

Por lo tanto, ahora en 2004, diez años después del momento en que se sentaron las bases para la transformación del diálogo entre las dos riberas del Mediterráneo, puede ser una buena ocasión para hacer un balance y evaluación de etapa de lo que se ha avanzado y de la situación actual de la evolución del proceso. Este 2004 es, además, el momento en que se produce la nueva ampliación, la gran ampliación al Este de la Unión Europea (en la que también se incluyen, por cierto, dos países mediterráneos —Chipre y Malta—) que obliga a reformular los términos de la Asociación Euromediterránea que dejará de ser 15 + 12, según se trazó en Barcelona, para transformarse en 25 + 10 (25 países de la Unión Europea más 10 P.M.N.C.) o quizá 25 + 11 si al final, Libia acaba de dar el paso para integrarse formalmente en el proceso en el que hoy participa únicamente como observador.

## 2. EL MEDITERRÁNEO, *MARE NOSTRUM*

El Mediterráneo constituye una especie de gran “lago interior” y cerrado si no fuese por tres limitadas vías de escape: la más ancha y principal, los trece kilómetros que separan España y África en el Estrecho de Gibraltar, al sur de la Península Ibérica; en segundo lugar, el artificial Canal de Suez que comunica al Mediterráneo con el también semicerrado Mar Rojo; y en tercer

2. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Reforzar la política mediterránea de la U.E. mediante una Asociación Euromediterránea”, COM (94) 427 final de 19 de octubre de 1994.

3. BARBE, E.: “Reinventar el Mare Nostrum: el Mediterráneo como espacio de cooperación y seguridad”, *Papers. Revista de Sociologia*, vol. 46, 1995, págs. 9 a 23.

lugar el Estrecho de los Dardanelos, punto donde se situó el Pirata de Espronceda para cantar “Asia a un lado, al otro Europa, y allá a su frente Estambul”, que le comunica con el adyacente mar de Mármara y a través de éste, por el Bósforo, con el Mar Negro.

Europa siempre ha considerado al Mediterráneo como una zona de interés estratégico. Encrucijada entre el Norte y el Sur, Este y Oeste, islamismo y cristianismo, es el punto de contacto entre tres continentes; de los 22.500 Kms. cuadrados de sus costas casi 13000 son europeas, aproximadamente 5000 africanas y en torno a los 4500 restantes corresponden al continente asiático. A pesar de esta diversidad continental que origina también dispersión en cuanto al tratamiento que muchas organizaciones internacionales dan a la región, al incluir a sus países ribereños en grupos geopolíticos distintos, los países mediterráneos tienen suficientes elementos de convergencia para poder conformar una unidad analítica al compartir entre ellos un mismo “ecosistema mediterráneo”, un clima y “forma de ser” o *modus vivendi* con muchas características comunes que, junto al pasado colonial europeo, ha determinado la existencia de una cierta comunidad cultural con Europa<sup>4</sup>.

Sorprende por otra parte que, a pesar de tantos factores de unidad, el Mediterráneo sea quizá uno de los territorios del planeta que más conflictos soporta. Zona de tensión permanente, sea ésta manifiesta en muchos desgraciados casos o latente y potencialmente desestabilizadora en otros. A modo de rápido inventario de problemas, por supuesto de diferente naturaleza y de distinto potencial conflictivo, señalamos los casos del proceso del Sáhara, la partición de Chipre, el contencioso greco-turco con sus diversas variables, los Balcanes, las consecuencias cada vez más acuciantes y extensas de los mesianismos religiosos e integristas fundamentalistas en diversos países de la

4. Vid. entre muchos otros: “La confluencia de culturas en el Mediterráneo”. Seminario de Estudios de la Paz y los Conflictos, 11/12 de abril, 1991, en *El Mediterráneo a Debate. Tiempo de Paz*, nº especial, 1991. BEDJAJI, M.: “Les relations interculturelles. Présentation Générale” en *La Méditerranée, espace de coopération? En l'honneur de Maurice Flory*, Paris, Economica, 1994. CATALANO, P.: “Les systèmes de droit et l'espace socio-culturel de la Méditerranée” en EL MALKI, H. (dir.): *La Méditerranée en question: conflits et interdépendances*, Paris, Editions du CNRS, 1991. KHADER, B.: *Europa y el gran Magreb*, Barcelona, Ed. Fundación Torras Domenech, 1992. KHADER, B.: *Europa y el mundo árabe. Primos, vecinos*. Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, 1995. LUCIANI, G. (ed.): *The Mediterranean Region*. New York, St. Martin's Press, 1984. MARTÍNEZ CARRERA J.: *El mundo árabe e Israel*, Madrid, Istmo, 1992. MUÑOZ, J.: “El mediterráneo: una introducción histórica” en GALINSOGA JORDÀ, A. (Dir.): *La vertebración de la región mediterránea: un reto para la Unión Europea. Una perspectiva plural de la Conferencia de Barcelona de 1995*, Lleida, Universidad de Lleida, 2002.

región y, especialmente, el conflicto de Oriente Medio. Todo ello tiene como consecuencia la toma de conciencia de que la Unión Europea tiene un polvorín a sus pies y que lo que pase en cualquiera de las orillas del Mediterráneo, afectará y tendrá consecuencias en las contiguas. En suma, “a la Unión Europea le interesa una zona estable y en paz, porque las conflagraciones y turbulencias que en ella se producen la afectarán inevitablemente”<sup>5</sup>. Percepción que, de una u otra forma, más sutil en unos momentos o más explícitamente en otros, siempre estará presente en la relación que se establece entre la Unión Europea y los P.M.N.C.

Además, la demografía impone también determinados análisis que originan a grandes sectores de población de los países ricos notables dosis de preocupación. Diversas proyecciones realizadas por la O.N.U. estiman que para el 2025 las dos riberas del Mediterráneo estarán habitadas por más de 620 millones de personas en total, de las que más del 65% se ubicarán en la ribera sur. Algunos expertos predicen que en el próximo cuarto de siglo, el mundo árabe contará con aproximadamente 400 millones de habitantes, dadas las tasas de crecimiento anual de las poblaciones de estos países<sup>6</sup>. Si además tenemos en cuenta que el Mediterráneo es la zona del mundo que en el ámbito geográfico más reducido presenta unas diferencias de renta *per cápita* más amplias (diferencias que van desde aproximadamente 1.200 \$ *per cápita* de los países del sur, hasta los 18.000-20.000 \$ de los países comunitarios de la ribera norte), y que no han dejado de ampliarse incluso después de que en 1995 se pusiera en marcha el proceso de Barcelona, las consecuencias pueden ser explosivas. La ecuación “alta demografía más subdesarrollo”, sólo puede tener como resultado la emigración hacia el norte; razón por la cual adquiere pleno sentido la expresión que afirma que “si no queremos que el sur exporte sus hombres y mujeres, debemos ayudarle a exportar sus productos”.

Por otra parte, la región es clave para el abastecimiento de hidrocarburos (petróleo, gas y derivados) a los países de la Unión Europea. Zona productora en algunos casos, pero además, ruta de abastecimiento de crudo fundamental, ya sea por barco o por oleoducto, si tenemos en cuenta que la ruta alternativa obligaría a circundar África, encareciendo y dilatando sobremanera el abastecimiento.

5. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Las relaciones euromediterráneas (separando el grano de la paja)”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 149, 1997, pág. 16.

6. Especialmente de algunos de ellos. Por ejemplo Siria y Jordania tienen tasas de crecimiento de población que se sitúan entre las más elevadas del mundo. *Vid.* LUDLOW, P. (ed.): *Europe and the Mediterranean*, London, Center for European Policy Studies/Brassey's, 1994.

Por último es también interesante hacer una referencia a la intensa interrelación comercial entre la U.E. y los P.M.N.C. No debemos olvidar que tradicionalmente la Unión Europea es el principal “partenaire” de los, en el momento de redactar estas líneas, 12 P.M.N.C. Y en el año 2000, el grupo que componen estos doce países jugó un papel más importante que Japón en el comercio total (importaciones + exportaciones) de los Quince<sup>7</sup>. Entre 1994 y 2000, el comercio entre las dos zonas se ha multiplicado por dos, siendo Turquía, Israel y Argelia los principales socios comerciales con la U.E de entre los P.M.N.C., y Alemania, Francia e Italia los países comunitarios más implicados en el comercio con los P.M.N.C. (les siguen el Reino Unido y España y los países nórdicos —Suecia, Finlandia, Irlanda y Dinamarca—, ocupan la cola en cuanto a flujo comercial con los P.M.N.C.).

En términos globales, la U.E. es el primer socio comercial del grupo de los 12 P.M.N.C.; en el año 2000 este grupo efectuó un 45% de su comercio total con la U.E. De la totalidad de los P.M.N.C., los países del Magreb están particularmente orientados hacia su ribera mediterránea norte<sup>8</sup>. En el año 2000, los flujos comerciales (suma de importaciones y de exportaciones) entre la Europa de los Quince y los Doce P.M.N.C. han sido más importantes en valor que los flujos entre la UE con China o con Japón, representando el total de intercambios entre estos dos grupos de países mediterráneos aproximadamente un 3% del comercio mundial. Concretamente, en el año 2000, la UE efectuó un 8% de su comercio total extracomunitario (6% de importaciones y 9% de exportaciones) con los doce P.M.N.C.<sup>9</sup>

Sirvan estos datos para evidenciar la acentuada interdependencia comercial entre las dos riberas mediterráneas que, una vez producida la ampliación a Europa Central y Oriental, supondrá que los P.M.N.C. constituirán el principal mercado extracomunitario, solo superado por el comercio establecido con EE.UU. y los países de la Asociación Europea de Libre Cambio (Suiza, Islandia, Liechtenstein y Noruega).

7. QUEFELEC, S.: “L’EU-15 et les 12 Pays partenaires méditerranéens: de solides liens commerciaux” en *Statistiques en bref*, Theme 6-7/2001, Eurostat. Todos los datos que siguen en este apartado, son extraídos de los cuadros aparecidos en esta publicación de Eurostat.

8. Por ejemplo, Túnez efectúa más de las tres cuartas partes de su comercio total con la Unión Europea. Marruecos y Argelia rondan el 60 %. Por su parte, Líbano, Jordania y la Autoridad Palestina son los tres socios que tienen un menor nivel de intercambio con los países comunitarios.

9. Mientras que un 8% y un 7% de las importaciones provinieron respectivamente de Japón y China, y un 5% y 3% de las exportaciones comunitaria se dirigieron a estos dos países.

### 3. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EUROMEDITERRÁNEA

#### 3.1. *Origen de las relaciones euromediterráneas y primeros Acuerdos*

Como consecuencia de los vínculos existentes entre algunos países comunitarios con sus vecinos del Sur, desde los primeros años del proceso de integración comunitaria, se fueron firmando una serie de acuerdos comerciales con los P.M.N.C., alguno de cuyos países, obtendría la independencia de forma paralela al inicio del propio proceso de integración. Así, a lo largo de la década de los sesenta, fueron fructificando diversos acuerdos dispares que no respondían a ninguna definición de un modelo concreto previo de relación, sino que variaban en función de las características del país de que se tratase. La terminología, denominación y objetivos de estos primeros Acuerdos era tremendamente dispar en unos y otros casos<sup>10</sup>.

Así, entre 1962 y 1970 se firmaron Acuerdos de Asociación para la Unión Aduanera con Grecia<sup>11</sup>, Turquía<sup>12</sup>, Malta<sup>13</sup> así como con Chipre en 1973<sup>14</sup>; Acuerdos de Asociación parcial con Marruecos<sup>15</sup>, Túnez<sup>16</sup> y Argelia<sup>17</sup>; Acuerdos Comerciales Preferenciales con España<sup>18</sup>, Israel<sup>19</sup>; Acuerdos Comerciales No Preferenciales con Líbano<sup>20</sup>, Yugoslavia<sup>21</sup> y Egipto en 1972<sup>22</sup>.

Aunque la entonces naciente Comunidad Económica Europea pretendía fortalecer relaciones con sus ex-colonias, estos primeros Acuerdos no surgieron como iniciativa suya, sino que por el contrario, fueron los P.M.N.C. los primeros en reconocer a la C.E.E. y tras interesarse por el proceso, demandar

10. Vid. FLAESCHMOUGIN, C.: *Les accords externes de la C.E.E.: essai d'une typologi*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1979.

11. D.O.C.E., nº L 26, de 18.2.1963.

12. D.O.C.E., nº L 217, de 29.12.1964.

13. D.O.C.E. nº L 61, de 14.3. 1971.

14. D.O.C.E. nº L 133, de 21.5.1973.

15. D.O.C.E. nº L 197, de 8.8.1969.

16. D.O.C.E. nº L 198, de 8.8.1969.

17. Firmado en 1967, recordamos ahora que Argelia había obtenido la independencia tan solo unos pocos años antes, concretamente en 1962.

18. D.O.C.E. n L 182, de 16.8.1970.

19. D.O.C.E. nº L 183, de 17.8.1970.

20. D.O.C.E. nº L 146, de 27.6.1968.

21. D.O.C.E. nº L 58, de 13.3.1970.

22. D.O.C.E. nº L 251, de 7.4.1973.

algún tipo de relación formalizada con objeto de asegurar el acceso de sus productos al mercado comunitario en un régimen preferencial. Y éste era, precisamente, el objetivo que derivaba de esta panoplia de acuerdos: la creación de un sistema de preferencias generalizada que posibilitase la exportación sin arancel, aunque limitada a ciertos contingentes. Los P.M.N.C. mostraban su insatisfacción porque ambicionaban el libre acceso al mercado comunitario.

La heterogeneidad ya señalada de estos Acuerdos, incluso su incoherencia en muchos aspectos al carecer de una visión de conjunto, unida a lo limitado del contenido de los mismos, tenía como resultado inevitable su reducida eficacia. Los P.M.N.C. no se conformaban con las concesiones comerciales preferenciales que proporcionaban unos Acuerdos de mercado carácter meramente economicista que, en muchos casos, ni tan siquiera suponían nuevas preferencias, sino que simplemente integraban —“comunitarizaban”— y copiaban las concesiones que ya realizaba Francia de forma individual con ellos.

Frágil inicio, por lo tanto, de la política euromediterránea, propiciada más por la presión de los P.M.N.C. que por la planificación y disposición de los países comunitarios; y quizá también consecuencia necesaria del temprano momento del proceso de integración en que se produjeron estos acuerdos, cuando no existían todavía fuertes políticas comunes, sino que el objetivo fundamental era, precisamente, dotar de cuerpo y masa crítica al proceso de integración. En cualquier caso, ante la toma de conciencia de lo limitado de la acción comunitaria en este ámbito, el Consejo Europeo de París en 1972 dará luz verde a nuevas negociaciones que fortaleciesen las relaciones establecidas con los países de la región.

### 3.2. *La Política Global Mediterránea (1972-1990)*

Según acabamos de señalar, la Cumbre de París de 1972 establecerá las directrices que habrán de orientar los nuevos acuerdos con los P.M.N.C. Como principal novedad, tras considerar a estos países como un grupo homogéneo, se pretende la elaboración de unos acuerdos caracterizados por un enfoque conjunto y global; es lo que se ha llamado la Política Global Mediterránea —en adelante P.G.M.—.

Como hemos tenido ocasión de comentar en otro lugar<sup>23</sup>, el calificativo de “global” respondía a dos imperativos de partida. Por una parte, la necesidad de dotar de un enfoque homogéneo a los Acuerdos, estableciéndose unas directrices comunes (si bien no se alcanzó un gran acuerdo marco, como por ejemplo en el caso de la cooperación entre la Comunidad Europea y los Países de Africa, Caribe y Pacífico —denominados Países A.C.P.— en los Acuerdos de Lomé, firmándose por contra con los países mediterráneos una serie de Acuerdos bilaterales, tras establecer, eso sí, unas directrices comunes o “globales”); por otra parte, se califica también como “global” porque, además de dotarse de un contenido estrictamente comercial como ocurrió en los Acuerdos de primera generación, estos Acuerdos de ahora contemplan también aspectos sociales, financieros, económicos y técnicos.

Con estas orientaciones genéricas, se concluirían nuevos Acuerdos de cooperación en 1976 con tres de los cinco países del Magreb<sup>24</sup>: Marruecos<sup>25</sup>, Túnez<sup>26</sup> y Argelia<sup>27</sup>; y en 1977 con los países del Machrek: Egipto<sup>28</sup>, Jordania<sup>29</sup>, Siria<sup>30</sup> y Líbano<sup>31</sup>. Previamente se había concluido un Acuerdo de libre comercio con Israel<sup>32</sup>. El esquema de la política euromediterránea se completaba con los Acuerdos de Asociación que desde 1962, 1963 y 1972 mantenían respectivamente Turquía, Malta y Chipre, países europeos y con un mayor nivel de desarrollo que el de los países con los que ahora se firmaban estos nuevos Acuerdos de Cooperación<sup>33</sup>.

23. DE CASTRO RUANO, J. L.: “Pasado, presente e incierto futuro de la acción comunitaria en el Mediterráneo” en ALDECOA LUZARRAGA, F. (coord.); *La Cooperación Internacional. XIV Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Vitoria-Gasteiz, Septiembre de 1991*, Leioa, Servicio Editorial UPV/EHU, 1993, págs. 283 y ss.

24. Los Acuerdos se refieren únicamente a Marruecos, Túnez y Argelia, por cuanto que Mauritania es país magrebí pero no mediterráneo y se incluye en el Grupo de Países ACP y Libia rechazó su participación en los Acuerdos, ya que debido a su casi exclusiva especialización en exportaciones petrolíferas, le resultaban poco apetecibles las preferencias comerciales que la CEE podía otorgarle.

25. D.O.C.E. n° L 264, de 27.9.1978.

26. D.O.C.E. n° L 265, de 27.9.1978.

27. D.O.C.E. n° L 263, de 27.9.1978.

28. D.O.C.E. n° L 266, de 27.9.1978.

29. D.O.C.E. n° L 268, de 27.9.1978.

30. D.O.C.E. n° L 269, de 27.9.1978.

31. D.O.C.E. n° L 267, de 27.9.1978.

32. D.O.C.E. n° L 136, de 28.5.1975.

33. Yugoslavia también firmó en esos años un Acuerdo con la C.E., si bien no será objeto de consideración en este trabajo por no insertarse dentro del marco

La P.G.M. iba más lejos que el anterior sistema de preferencias generalizadas; los surgidos ahora eran Acuerdos más complejos desde el punto de vista institucional al crear unos órganos mixtos para la gestión de los propios Acuerdos; también es relevante el hecho de que se incluyesen en este momento protocolos de cooperación financiera. La P.G.M. básicamente supondría para los P.M.N.C. el libre acceso a los mercados comunitarios de sus productos manufacturados así como reducciones en los derechos de aduana sobre sus exportaciones agrícolas.

No obstante, el contexto de crisis económicas mundiales sucesivas —crisis de 1973 y de 1979— en el que la P.G.M. hubo de desarrollarse, tuvo mucho que ver en el fracaso de la iniciativa. Efectivamente, tras la recesión, la C.E.E. limitará el acceso a los textiles mediterráneos no comunitarios al mercado comunitario, cuando era precisamente éste uno de los pocos productos manufacturados de los países terceros mediterráneos que podían competir de forma más o menos solvente con la producción comunitaria. Además, los mecanismos protectores de la Política Agrícola Comunitaria se acentuarán en esos años.

Por otra parte, hemos de tener en cuenta que en 1981 se producirá el ingreso de Grecia, país mediterráneo, en la Comunidad; y cada ampliación comunitaria obliga a un replanteamiento de los parámetros económicos y comerciales del conjunto. Este hecho es particularmente relevante en el asunto que estamos tratando si consideramos el hecho de que, básicamente, las producciones mediterráneas no se complementan, sino que la cuenca mediterránea produce productos semejantes en todos los sitios. Así las cosas, la ampliación mediterránea de la Comunidad (acentuada unos años más tarde con el ingreso en 1986 de España y Portugal —este último asimilable agrícolamente hablando a un país mediterráneo, aunque realmente sea un país atlántico—) habría de llevar inevitablemente la preocupación a los P.M.N.C., por cuanto que la nueva realidad exigiría necesariamente un replanteamiento de la estrategia de la Comunidad Europea en la zona.

Si a eso añadimos las barreras no arancelarias que contribuían a dificultar aún más las exportaciones de los P.M.N.C. en ambos sectores, podemos entender las consecuencias nefastas para unos países con muy frágil industrialización, muy vulnerables, y para los que la Comunidad Europea se erigía paradójicamente en una fuente de incertidumbre e inestabilidad. La planificación y desarrollo de los países vecinos mediterráneos quedaba a

genérico de lo que hemos venido denominando política euromediterránea. También Albania quedaría fuera de este marco de cooperación.

expensas de la Europa comunitaria al dotarse de una estructura productiva y exportadora orientada hacia los mercados europeos; y si éstos se constreñían como estaba ocurriendo en esos años, las consecuencias eran necesariamente nefastas. La Comunidad iba paliando en alguna medida estas incertidumbres mediante la cooperación financiera, y más concretamente, ampliando sucesivamente los “protocolos financieros” bilaterales elaborados en el marco de la P.G.M. y que completaban las preferencias comerciales establecidas en la misma.

Estos “protocolos financieros” eran paquetes financieros concedidos a cada país resultantes tanto de subvenciones con cargo al presupuesto comunitario como de créditos blandos concedidos por el Banco Europeo de Inversiones<sup>34</sup>. Los “primeros protocolos” financieros cubrieron el periodo 1978-1981 y su cuantía total ascendió a 669 Mecus, que se asignaron principalmente a obras de infraestructura y ayudas a la industria. Los “segundos protocolos” cubrieron el periodo 1982-1986 y ascendieron a 1015 Mecus, lo que significaba un aumento del 52 % respecto a la cuantía anterior (aunque en la práctica esto sólo suponía una adaptación teniendo en cuenta la inflación de esos años). Su destino prioritario en este caso fue la agricultura y trataban de paliar el necesario ajuste tras el ingreso de Grecia. Los “terceros protocolos” financieros establecidos para el periodo 1987-1991, supondrían un aumento de casi el 60% alcanzando la cifra de 1618 Mecus. En este caso, la cuantía supone una readaptación tras el ingreso en la Comunidad de España y Portugal; la Comunidad Europea se esfuerza entonces por mantener las corrientes tradicionales de intercambio, procurando adaptar la política euromediterránea a la nueva situación en que se había materializado ya la ampliación hacia el Sur con lo que los socios comunitarios contaban a partir de ahora con excedente en muchos productos agrícolas mediterráneos. Este hecho, evidentemente, habría de afectar a las posibilidades de los P.M.N.C. para introducir su agricultura en unos mercados, como los comunitarios, ya saturados por esos mismos productos producidos ahora por países que ya son socios comunitarios —Grecia, España y Portugal—.

Pero además, durante el periodo de vigencia de estos “terceros protocolos”, la sociedad internacional se vería convulsionada por la evolución de los acontecimientos en Europa central y oriental; evolución que nos llevaría a

34. *Vid.* BATALLER, M. y JORDÁN GALDUF, J. M.: “La cooperación financiera de la Unión Europea con los países terceros mediterráneos: vieja historia, nuevos enfoques” en GALINSOGA JORDÁ, A. (Dir.): *La vertebración de la región mediterránea: un reto para la Unión Europea*, op. cit., págs. 735 y ss.

un escenario internacional radicalmente distinto y que también afectará a nuestro objeto de estudio.

### 3.3. *La Política Mediterránea Renovada (1990-1996)*

Ante los cambios operados en la escena internacional, y más concretamente, como respuesta a las reformas iniciadas en la Europa Central y del Este, en 1989 la C.E. iniciará una nueva estrategia marco de relación con sus vecinos, esto es, con los Países de Europa Central y Oriental —en adelante P.E.C.O.—, con los países de la E.F.T.A. y con los P.M.N.C. Es la denominada “política de proximidad” que supondrá una reordenación de las relaciones que la Comunidad desarrollaba con estos tres grupos de países.

Conviene recordar también que esta nueva estrategia de intensificación de las relaciones con los países vecinos se inserta además en una profunda reforma del proceso de integración europea que llevaría a éste a una nueva etapa. En diciembre de 1990 se abrieron en Roma dos Conferencias intergubernamentales, una dedicada a la Unión Política y otra a la Unión Económica y Monetaria, que tras desarrollar sus trabajos durante todo 1991, culminaron el 7 de febrero de 1992 con la firma de un único Tratado de la Unión Europea que modificaría el Tratado de Roma, el Acta Única y todas las revisiones anteriores de que habían sido objeto los textos fundacionales, dando luz verde al comúnmente conocido como Tratado de Maastricht.

La “política de proximidad” es, por lo tanto, consecuencia de este doble proceso, a su vez superpuesto, de cambios y desafíos en la sociedad internacional así como reformas intracomunitarias que, a su vez, se ven acentuadas por los primeros y por la necesidad que siente la Comunidad Europea de jugar un papel de protagonismo creciente en la nueva sociedad internacional que se dibujaba tras la caída del muro de Berlín y la finalización del orden bipolar<sup>35</sup>.

35. Vid. BARÓN, E.: *Europa en el alba del milenio*, Madrid, Acento Editorial, 1990. BERTRAND, M.: “La integración europea en una perspectiva mundial” en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 131, págs. 57 y ss. DELORS, J.: *El nuevo concierto europeo*, Madrid, Acento Editorial 1993. DUVERGER, M.: *Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada*, Madrid, Alianza Editorial, 1994. MESA, R.: “Europa, la Comunidad y los cambios del Este. Una perspectiva desde las Relaciones Internacionales” en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 17, nº 3, 1990, págs. 745 y ss. ORTEGA, A.: *La razón de Europa*, Madrid, El País/Aguilar, 1994.

Básicamente el contenido de la “política de proximidad” se desplegaba en tres ámbitos con objetivos distintos en cada caso: con los países de la E.F.T.A. pretendía la creación del denominado Espacio Económico Europeo; los países del Este se convertirán, de la noche a la mañana y como consecuencia de la nueva situación, en los principales receptores de ayudas y objeto de atención por parte de la Comunidad Europea. De repente emergía todo un mundo nuevo en cuanto a relaciones políticas y comerciales de una potencialidad imprevisible en cuanto a sus resultados u objetivos finales y que puso en marcha, como respuesta inminente por parte de la Comunidad, un importante dispositivo de ayuda financiera, el Programa Phare. Ante la importancia concedida por la Comunidad Europea a ambas zonas (y fundamentalmente por las concesiones hechas hacia los P.E.C.O., ya que la relación con los países E.F.T.A. era de otro orden dado su elevado nivel de desarrollo), se plantea la necesidad de un reequilibrio de forma que el Mediterráneo no comunitario no quedase excesivamente relegado en la jerarquía de prioridades comunitarias y se le compensase a su vez por los efectos que del Mercado único de 1993 —”objetivo 92”— pudieran derivarse para sus intereses<sup>36</sup>.

Así, la Comisión aprobará el 15 de noviembre de 1989 una comunicación al Consejo para llegar a una Política Mediterránea Renovada —en adelante P.M.R.— al estimar que “el dispositivo creado en los años 70 con estos países —la P.G.M.— ya no responde en sus modalidades y amplitud, a las necesidades de los años 90”, afirmando además que sin requerir nuevos acuerdos institucionales “conviene reforzar los diálogos económicos y políticos con dichos países, a todos los niveles y en todos los sectores”<sup>37</sup>.

Ante la propuesta de la Comisión se iniciará un proceso de negociación y discusión al interior de “los Doce” en el que se vislumbraban nítidamente dos posiciones enfrentadas a la hora de dibujar el nuevo marco de cooperación con los P.M.N.C. que debería establecerse: los que priorizaban el aumento de las concesiones comerciales, y aquellos otros que apostaban por aumentar la ayuda financiera.

Los países nórdicos comunitarios, o lo que es lo mismo, aquellos Estados que no se veían afectados por la competencia de los productos mediterráneos, fundamentalmente Reino Unido, Dinamarca, Países Bajos y Alema-

36. Vid. BISTOLI, R.: “Euro-méditerranée: affrontement ou còdevelopment?”, *Evénement européen*, nº 19, 1992.

37. Comunicación de la Comisión al Consejo “Hacia una Política Mediterránea Renovada”. *Europe*, nº 2338, 17 de noviembre de 1989, pág. 6.

nia, proponían una mayor apertura de los mercados comunitarios a los productos mediterráneos no comunitarios como la mejor forma de contribuir a su desarrollo y estabilización. Los países mediterráneos comunitarios por su parte, concedían prioridad al establecimiento de un mayor paquete de ayudas financieras, semejante a la que había empezado a implementarse con los países del Este europeo a través de Phare, afirmando que incluso el mantenimiento de las corrientes tradicionales de intercambio, tras la derogación parcial de algunas medidas proteccionistas llevadas a cabo, era ya un esfuerzo excesivo. En definitiva era una lucha de intereses entre socios en el seno de la Comunidad Europea entre los países mediterráneos que se sabían afectados por la entrada de productos agrícolas de los P.M.N.C., y aquellos otros países que no padecían este riesgo.

Tras sucesivas propuestas e iniciativas de presión y diálogo surgidas en el seno de la Comunidad<sup>38</sup>, y ante el nuevo recrudecimiento de la tensión en la región como consecuencia de la primera guerra del Golfo (1990-1991) originada por la invasión de Kuwait por tropas iraquíes<sup>39</sup>, la P.M.R. surgirá como un híbrido de las dos posiciones enfrentadas en el seno de la Comunidad. La P.M.R. contemplará importantes concesiones comerciales, pero también aumentará sustancialmente las ayudas financieras.

La P.M.R. mejorará el régimen comercial en diferentes aspectos: básicamente señalar que se propone un retorno gradual al libre acceso al mercado comunitario para las exportaciones textiles (la P.G.M. había establecido el libre acceso a los mercados comunitarios para todos los productos manufacturados de los P.M.N.C. excepto los textiles que, precisamente, constituyen su sector industrial más competitivo); y se mejora también el acceso de productos agrícolas. La cooperación financiera, en cualquier caso, fue una vez más el aspecto más significativo. Los cuartos "protocolos financieros" aprobados para el periodo 1992-1996 alcanzarán la cifra de 4400 Mecu\$, concediendo especial interés a la promoción de proyectos de protección en

38. Entre otras: foro denominado 4+5 formado por España, Italia, Francia y Portugal por una parte, más los cinco del Magreb por la otra, convertido luego en foro 5+5 tras la incorporación de Grecia al grupo; propuesta de creación de un Banco de Desarrollo para el Mediterráneo a imagen y semejanza del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo; etc. *Vid.* DE CASTRO RUANO, J.L.: *op. cit.* pág. 287.

39. Ante esta situación originada por el régimen de Sadam Hussein, la Unión Europea percibió el interés vital que tenía el fortalecimiento de las relaciones con unos países árabes moderados que se erigieron en cualificadísimos aliados de la coalición internacional contra el régimen de Bagdad.

materia medioambiental<sup>40</sup>. Además, por primera vez se estableció una línea de cooperación financiera de carácter horizontal (es decir, proyectos integrados a varios países) adicional a la establecida por los “protocolos financieros” y que permitió poner en marcha una multiplicidad de iniciativas de cooperación que implicaba directamente a las sociedades civiles de ambas riberas del Mediterráneo; son los diferentes programas Med: Med-invest, Med-Urbs, Med-Media, Med-Campus, Med-Techno, Med-Migration y Med-Ambient<sup>41</sup>.

#### 4. HACIA EL ESPACIO EUROMEDITERRÁNEO INTEGRADO. EN BUSCA DE UNA NUEVA ESTRUCTURA DE COOPERACIÓN Y RELACIÓN

La P.M.R. no era sino una respuesta inmediata y de compromiso a una circunstancia sobrevenida, así como la necesidad de conceder una respuesta a las incertidumbres que presentaban los P.M.N.C. al verse “desplazados” por la nueva mirada comunitaria al Este europeo. Sin embargo, era una respuesta que no acababa de satisfacer plenamente a ninguna de las partes; a los P.M.N.C. porque veían en ella “un poco más de lo mismo” (ayuda financiera y ciertas concesiones comerciales preferentemente en aquellos sectores menos competitivos) y a la U.E. porque veían en esta insatisfacción un desencanto de imprevisibles consecuencias potenciales. Nuevamente habrá razones tanto internas comunitarias como de contexto internacional que, simultáneamente a la puesta en marcha de la PMR y a la entrada en vigor de los cuartos “protocolos financieros”, forzarán a la revisión de la estrategia de relación con los P.M.N.C.

Desde el punto de vista interno comunitario, la aprobación del Tratado de Maastricht proporcionaba a la U.E. un instrumento de actuación exterior

40. *Vid.* Reglamento (C.E.E.) nº 1762 del Consejo de 29 de junio de 1992, relativo a la aplicación de los Protocolos sobre la cooperación financiera y técnica celebrados por la Comunidad con los Países Terceros Mediterráneos en el cual se regulan las modalidades de la gestión financiera. D.O.C.E., nº L 181, de 1.7.1992. *Vid.* también: Reglamento (C.E.E.) nº 1763 del Consejo de 29 de junio de 1992, relativo a la cooperación financiera con el conjunto de los Países Terceros Mediterráneos; y Reglamento (C.E.E.) nº 1764 del Consejo de 29 de junio de 1992, por el que se modifica el régimen aplicable a la importación en la Comunidad de determinados productos agrícolas originarios de Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria y Túnez.

41. BATALLER M., F. y JORDÁN GALDUF, J.M.: “La cooperación financiera de la Unión Europea con los Países Terceros Mediterráneos (...)”, *op. cit.* pg. 741.

que, aunque limitado, hacía concebir esperanzas sobre las posibilidades futuras; efectivamente, el progresivo desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común incluido en el Tratado de la Unión Europea, unido a la voluntad comunitaria de erigirse en un actor internacional reconocido en el nuevo contexto internacional post-guerra fría, alimentaba el interés por acentuar el diálogo con los P.M.N.C.<sup>42</sup>

El contexto internacional, o mejor, el deterioro generalizado de las condiciones sociopolíticas de la Región, pondrá sobre la mesa dramáticamente la evidencia de que los instrumentos existentes, centrados prácticamente en una dimensión economicista liberal, eran inadaptados para responder a los desafíos estratégicos y globales que había que enfrentar. La desintegración del Estado yugoslavo y sus consecuencias dramáticas evidenciada en la primera guerra en la ex-Yugoslavia, las consecuencias para el mundo árabe de la Guerra del Golfo, el deterioro económico-social en la región y el avance del fundamentalismo que tenía su reflejo más inmediato en el triunfo ese mismo 1991 del Frente Islámico de Salvación en Argelia, etc., se erigían en razones suficientemente poderosas para transformar cualitativamente la estructura de relación existente entre las dos riberas del Mediterráneo. Era necesario pasar de medidas de exclusivo carácter económico-comercial a otras que incluyesen una dimensión más política y multidimensional que tuviese como objetivo un diálogo y desarrollo integral. En sentido positivo, las nuevas perspectivas abiertas en el conflicto de Oriente Próximo tras la conferencia de Paz de Madrid de 1991 y más aún, tras los Acuerdos de Oslo de 1993 que derivaron de aquella, animaban a iniciar un diálogo en profundidad en la región; por lo menos, en esa coyuntura de encauzamiento del conflicto israelo-palestino, éste no se erigiría de inicio en un hándicap insalvable para la potenciación del diálogo<sup>43</sup>.

Así, el Consejo Europeo de Lisboa de junio de 1992 apunta las bases de una intensificación de la política euromediterránea. Sin menoscabo de la importancia del diálogo en materia económica-financiera y, aunque centrándose específicamente en los países del Magreb a pesar de las referencias

42. En este sentido recordamos el activo papel que la Comunidad empezará a jugar ahora en el Proceso de Paz de Oriente Medio, precisamente con motivo de la Conferencia de Madrid de octubre de 1991.

43. El positivo clima de entendimiento árabe-israelí iba a servir de marco propiciatorio o por lo menos favorecedor para la intensificación del diálogo euromediterráneo en esos años. Así recordamos ahora el Acuerdo entre Israel y la Autoridad Palestina sobre Gaza y Jericó de mayo de 1994, el Tratado de Paz de septiembre de 1994 entre Israel y Jordania; el nuevo Acuerdo de Washington de septiembre de 1995 que extendería la autonomía a todo Cisjordania, etc.

genéricas al Mediterráneo que también se realizan, se señala la importancia de la cooperación en los ámbitos político, social, y cultural. Empezará ahora a manejarse el concepto de “partenariado” o asociación, para significar un modelo de cooperación centrado en todos los ámbitos y no sólo en el económico<sup>44</sup>. Progresivamente irá calando la idea de que era necesario abandonar aquella lógica de cooperación heredera de épocas pasadas y establecer una nueva lógica de corresponsabilidad y asociación, lo que imponía la necesidad de dotarse de nuevos instrumentos y nuevos ámbitos de cooperación, como la cultura, las cuestiones sociales o los derechos humanos<sup>45</sup>.

La necesidad de ir más allá del contenido de la P.M.R. quedará claramente explicitada en sendas Comunicaciones de la Comisión<sup>46</sup>, así como en los sucesivos Consejos Europeos de Corfú de Junio de 1994<sup>47</sup> y, aún más, de Essen de Diciembre del mismo año, en el que tras afirmar que “La cuenca mediterránea representa para la Unión Europea un territorio prioritario de importancia estratégica”<sup>48</sup>, se definen los objetivos de esta nueva política

44. *Vid.* Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa, Junio de 1992; específicamente *vid.* el Anexo IV “Declaración del Consejo Europeo sobre las relaciones euro-magrebies”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 19, nº 2, 1992, págs. 763 y ss.

45. PALOMARES, AMAT, M.: “La asociación euromediterránea” en GALINSOGA JORDÀ, A. (Dir): *La vertebración de la región mediterránea: un reto para la Unión Europea*, *op. cit.*, pág. 730.

46. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Reforzar la política mediterránea de la UE mediante una Asociación Euromediterránea”, COM (94) 427 final, de 19 de octubre de 1994; y Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Reforzar la política mediterránea de la Unión Europea: propuestas para el establecimiento de una asociación euromediterránea”, COM (95) 72 final, de 8 de marzo de 1995.

47. En este Consejo se baraja “oficialmente” por primera vez a este nivel la idea de convocar una Conferencia Euromediterránea que reúna tanto a los países comunitarios como a los P.M.N.C. Literalmente podemos leer en las Conclusiones de la Presidencia que “El Consejo Europeo confirma la importancia que atribuye a los estrechos vínculos ya existentes con sus asociados mediterráneos y su deseo de intensificarlos aún más, con el fin de que la región mediterránea constituya una zona integrada de cooperación que garantice la paz, la seguridad, la estabilidad y el bienestar. (...) El Consejo Europeo recalca el valor que reviste para todos los asociados mediterráneos el examen conjunto de los problemas políticos, económicos y sociales, que pueden solucionarse de forma más eficaz en el contexto de la cooperación regional. El Consejo Europeo ha dado al Consejo el mandato de que evalúe, conjuntamente con la Comisión, la política global de la Unión Europea en la región mediterránea y posibles iniciativas para reforzarla a corto y a medio plazo, teniendo en cuenta la posibilidad de convocar una conferencia sobre estas cuestiones con participación de la Unión Europea y de sus asociados mediterráneos”. *Vid.* Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Corfú, junio de 1994, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, nº 2, 1994, págs. 684 y 685.

48. *Vid.* Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Essen, diciembre de 1994, *Revista de Instituciones Europeas*, vol 22, nº 1, 1995, pág. 363.

euromediterránea y se decide la convocatoria de una Conferencia Euromediterránea a celebrar durante el periodo de la próxima presidencia española en el segundo semestre de 1995.

En Essen la Unión es plenamente consciente, y así queda reflejado en sus Conclusiones, de que el Mediterráneo es una zona que genera intereses comunes para toda la U.E. tanto por proximidad como por interés común en la estabilidad política y económica de la Región, al existir numerosas amenazas a los intereses y a la seguridad de la Unión. La apuesta por convertir progresivamente al Mediterráneo en una zona de paz, estabilidad, bienestar y cooperación mediante el establecimiento de una colaboración euromediterránea permanente alcanzará ahora los perfiles más definidos y explícitos<sup>49</sup>.

Para la decisión que se toma en Essen importa también el referente de la simetría o comparación de las medidas que se estaban tomando con los P.E.C.O.<sup>50</sup> Se tratará ahora de equilibrar las dos vertientes de la acción exterior de la U.E. (Este europeo y Sur mediterráneo), buscando una aproximación tanto política como financiera entre las dos zonas, a pesar de la vocación distinta que anima a cada una de ellas: la adhesión (entonces se hablaba de “preadhesión”) con el Este, y la asociación con el Sur mediterráneo.

Sentadas las bases genéricas del proyecto, el siguiente Consejo Europeo de Cannes de junio de 1995 perfilará sus contenidos y pondrá los medios financieros. En cuanto a los contenidos, Cannes establecerá que la próxima Conferencia Euromediterránea —en adelante C.E.M.— deberá instaurar una

49. “(...) la cuenca mediterránea constituye un área de importancia estratégica para la Comunidad. La paz, la estabilidad y la prosperidad en la región están entre las principales prioridades de Europa. (...) el Consejo suscribe el concepto general y los objetivos de una asociación euromediterránea basada en el fortalecimiento de la cooperación en una amplia gama de sectores (...)”. Más adelante, tras señalar la necesidad de la cooperación política basada en el respeto de la democracia, el buen gobierno y los derechos humanos, así como de intensificar la cooperación financiera, se apuesta por el desarrollo de otras áreas de cooperación definidas conjuntamente entre los países de ambas riberas y referidas a ámbitos tales como: la cooperación industrial, la cooperación para el desarrollo, la cooperación social y cultural, la energía, el medio ambiente, la tecnología de la información y la comunicación, los servicios, el capital, la ciencia y la tecnología, el tráfico de drogas, la inmigración ilegal, el turismo, así como el transporte y las redes. *Vid.* “Informe del Consejo para el Consejo Europeo de Essen relativo a la futura política mediterránea”, Anexo V de las Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Essen, diciembre de 1994, *Revista de Instituciones Europeas*, vol 22, nº 1, 1995, págs. 396 y ss.

50. Las Conclusiones de la Presidencia señalan como línea de actuación fundamental para la adopción de medidas a corto y medio plazo la “Garantía de una estabilidad y una paz duraderas en el continente europeo y las regiones vecinas, preparando la futura adhesión de los países asociados de Europa Central y Oriental, y profundizando, paralelamente, las relaciones privilegiadas entre la Unión y los demás países vecinos, en especial los países mediterráneos” en *Ibidem*, pág. 351.

asociación global con los P.M.N.C. articulada en torno a tres grandes apartados: político y de seguridad, económico y financiero, social y humano. En cuanto a los medios financieros, decreta un importante aumento de las cuantías que se librarían a los P.M.N.C. en el siguiente periodo de 1995 a 1999 y que alcanzaría 4685 Mecus<sup>51</sup>.

## 5. LA ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA. EVOLUCIÓN Y VALORACIÓN DEL INCIERTO PROCESO DE BARCELONA

### 5.1. *El contenido de la Declaración de Barcelona de noviembre de 1995*

La Declaración de Barcelona, adoptada como conclusión de la C.E.M. de 27/28 de noviembre de 1995 celebrada en la Ciudad Condal bajo presidencia española, dará forma y luz verde a este nuevo proceso que denominamos Asociación Euromediterránea —en adelante A.E.M.—. Esta nueva arquitectura euromediterránea que redefinirá las relaciones establecidas entre los países ribereños del Mediterráneo asociará, en principio, a 27 países: los 15 miembros de la Unión Europea así como los 12 P.M.N.C. que venían desarrollando una relación privilegiada con la Unión desde hacía más de dos décadas, según hemos ido viendo en las páginas anteriores<sup>52</sup>.

La idea de celebrar una Conferencia Euromediterránea estaba inspirada originariamente en el simil que proporcionaba la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, C.S.C.E. Efectivamente, en 1990 a iniciativa de España, Francia, Italia y Portugal se propuso la idea de llevar a cabo una

51. Cifra que suponía un 70% de la cantidad concedida a los P.E.C.O. que se elevaba a 6700 Mecus. Además, en lo que al Mediterráneo se refiere, se sustituirán ahora los “protocolos financieros” bilaterales que expirarían en octubre de 1996, y se creará el Programa MEDA.

52. Estos son, los tres países más desarrollados y con vocación de adhesión: Chipre, Malta y Turquía; así como aquellos otros con los que se firmaron acuerdos de cooperación, tanto del Magreb (Argelia, Marruecos y Túnez. Mauritania queda excluido al formar parte del grupo de países A.C.P. y ser objeto de relación con la Comunidad Europea a través de los, entonces, Acuerdos de Lomé, hoy Acuerdos de Cotonú), como del Masherq (Egipto, Líbano, Jordania, Siria, Autoridad Palestina, más Israel). Por su parte Albania y Libia no fueron invitados a participar en el proceso al carecer de tal relación con la C.E.; y tampoco los países surgidos de la desmembración de la antigua Yugoslavia, al considerarse que estaban en esos momentos en un incierto proceso de evolución evidentemente de naturaleza “peculiar”.

Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo —en adelante C.S.C.M.— en la que, siguiendo el ejemplo de la C.S.C.E., se abordasen en un foro permanente los problemas de seguridad global de la región de forma dialogada, multilateral y conjunta<sup>53</sup>. Esta iniciativa no llegó a fructificar por las consecuencias derivadas de la primera Guerra del Golfo de 1990-91. Tras numerosos intentos de reactivar esta u otras fórmulas con objetivos aproximadamente semejantes y a través de numerosas iniciativas, será el Consejo de Essen, como hemos visto anteriormente, quien dará luz verde a la iniciativa de celebrar una conferencia ministerial euromediterránea, si bien rebajando los objetivos iniciales propuestos en la C.S.C.M. así como limitando el número de participantes<sup>54</sup>.

En noviembre de 1995, se celebra finalmente la Conferencia de Barcelona que adoptará la Declaración de Barcelona, importante documento de naturaleza política y no vinculante jurídicamente por el que los 27 países firmantes se comprometen a establecer una colaboración global conducente a una Asociación entre las dos riberas del *mare nostrum*.

La Declaración de Barcelona es importante porque marca la nueva concepción que la U.E. tiene de la política euromediterránea y que podemos sintetizar en la idea de que ya no es suficiente articular la relación entre estos países en la cooperación financiera y el intercambio comercial de un número limitado de productos; sino que “unas relaciones estables y pacíficas, aunque sólo sean razonablemente estables y pacíficas, pasa por compromisos también políticos y de seguridad y otros en el ámbito económico-social, humano y cultural. (...). La Declaración de Barcelona marca así la ruptura con una filosofía y práctica anterior defendida en este tema por la Unión Europea, ruptura

53. El documento conjunto de los cuatro países figura en “Documento conjunto de España, Francia, Italia y Portugal (C.S.C.M.) en MARQUINA, A. (ed.): *El Magreb: Concentración, cooperación y desafío*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores/ Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, 1993, págs. 433 y ss.

54. La propuesta inicial de la C.S.C.M. era susceptible de integrar a todos los países mediterráneos y a todos aquellos otros con proyectos e intereses en la región, incluyendo a Oriente Medio y los países del Golfo. Para un análisis pormenorizado del proceso de gestación de la C.E.M. de Barcelona, así como para un análisis paralelo del proceso de la C.S.C.E. y de la *non nata* C.S.C.M., vid. BLANC ALTEMIR, A.: “Estabilidad y codesarrollo en el Mediterráneo: de una Conferencia de Seguridad y Cooperación para el Mediterráneo (C.S.C.M.) a la Conferencia Euromediterránea (C.E.M.)”; en *Anuario de Derecho Internacional*, Universidad de Navarra, vol. XI, 1995, págs. 63 y ss.

enormemente positiva, y cuya decisión constituye ya de por sí un éxito de la Conferencia y de la Declaración de Barcelona”<sup>55</sup>.

Efectivamente, la importancia y relevancia de la Declaración de Barcelona reside, precisamente, en su propia existencia. Más allá de las limitaciones del proceso y las críticas subsiguientes que expondremos más adelante, compartimos esa positiva valoración de principio acerca de la existencia del Proceso de Barcelona y el intento de crear esta A.E.M. Y esto por cuanto que el Proceso de Barcelona supone un cambio cualitativo en la historia de las relaciones internacionales en el Mediterráneo al introducir dos variables innovadoras<sup>56</sup>: en primer lugar, la multilateralización del diálogo al reunir en una misma mesa a 27 países, algunos de ellos enemigos tradicionales y ancestrales; en segundo lugar, al incluir en el ámbito de la discusión todo tipo de cuestiones, algunas de las cuales constituyen un indudable logro político al tratarse de asuntos tremendamente espinosos en un ámbito como el del Mediterráneo (cuestiones políticas y de seguridad, referidas específicamente a algunos asuntos de defensa como la definición de medidas de confianza, etc.).

Para la consecución del objetivo final a largo plazo del proceso, esto es, la creación de una zona de paz, estabilidad política y de seguridad, la Declaración de Barcelona comporta la asunción de compromisos concretos en tres ámbitos de colaboración distintos o “cestos” siguiendo la terminología clásica de la C.S.C.E.<sup>57</sup>: cooperación política en materia de seguridad; cooperación económica y financiera; y cooperación social, cultural y humana a fin de establecer un acercamiento entre los pueblos mediterráneos. Veamos el contenido sucinto de cada “cesto”:

a) colaboración política y de seguridad: definición de un espacio común de paz y estabilidad: “Los participantes están convencidos de que la paz, la estabilidad y la seguridad en la región del Mediterráneo constituyen un bien común que se comprometen a fomentar y a reforzar con todos los medios de que disponen. Para ello, convienen en mantener un diálogo

55. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Las relaciones euromediterráneas (separando el grano de la paja”, en *Noticias de la Unión Europea, op. cit.* pág. 19.

56. ECHEVARRÍA JESÚS, C.: “La nueva Unión Europea ante los desafíos de la vecindad mediterránea” en *La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza. Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, Boletín Oficial del Estado/ Universidad de Cantabria, 2003, pág. 309.

57. El texto completo de la Declaración de Barcelona puede contemplarse en la *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 22, nº 3, 1995, págs. 1039 y ss.

político más intenso a intervalos regulares, basado en el respeto de los principios esenciales del derecho internacional, y corroboran una serie de objetivos comunes en materia de estabilidad interior y exterior (...)”<sup>58</sup>.

En definitiva, en este ámbito, se establece una especie de código de buena conducta, basado en el respeto de los derechos humanos así como en la salvaguardia de principios democráticos, como el pluralismo y las libertades fundamentales. Resaltamos el compromiso de “respetar la igualdad de derechos de los pueblos y su derecho a la autodeterminación, actuando en todo momento de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas (...)” que afecta directamente al Sáhara y a los Territorios Ocupados de Oriente Medio; así como la apuesta en favor de la seguridad regional mediante la No Proliferación nuclear, química y biológica. Para ayudar en la materialización de estos compromisos, el Programa de Trabajo establece la celebración de reuniones periódicas de altos funcionarios que presenten propuestas concretas en aras de avanzar en esta colaboración política.

b) Colaboración económica y financiera: creación de una zona de prosperidad compartida: “Los participantes destacan la importancia que atribuyen a un desarrollo socioeconómico sostenible y equilibrado, con el fin de alcanzar su objetivo de crear una zona de prosperidad compartida”<sup>59</sup>.

Este “cesto” es el que tiene un contenido más concreto, además de contar con una experiencia histórica de cooperación en estos ámbitos mucho más desarrollada, por ser, como vimos en los capítulos anteriores, el contenido fundamental de los Acuerdos que venía firmando la Comunidad Europea con los P.M.N.C.; así como por la innegable capacidad de la U.E. en este ámbito, al ser una de las primeras potencias económicas del mundo. Por todo ello, las medidas contempladas en este “cesto” han sido las que han tenido un mayor nivel de concreción al contar con unos objetivos precisos, definidos y fechados en el tiempo: el establecimiento gradual de una zona de libre comercio para el año 2010, creada mediante la consecución de nuevos acuerdos euromediterráneos. Para ello se eliminarán progresivamente las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de productos manufacturados, mientras que los productos agrícolas serán objeto de un acceso preferencial y recíproco.

58. Texto extraído de la Declaración de Barcelona.

59. Texto extraído de la Declaración de Barcelona.

El objetivo de la consecución y realización de una zona de libre comercio, indudablemente, requerirá la adopción de importantes modificaciones estructurales por parte de los P.M.N.C. (fundamentalmente, el desarrollo de políticas fundadas en los principios de la economía de mercado y libre competencia, promoción y desarrollo del sector privado, transferencia de tecnología, mejora del sector productivo en general, etc.) razón por la cual la U.E. se compromete a proceder a un aumento sustancial de la asistencia financiera que debe favorecer ante todo un desarrollo endógeno sostenible y la movilización de los agentes económicos locales; así como atenuar, mediante programas que favorezcan a los sectores de la población más afectados, las consecuencias negativas que en el plano social pudieran derivarse de esta adaptación.

c) Colaboración en los ámbitos social, cultural y humano: desarrollo de los recursos humanos, fomento de la comprensión entre las culturas y de los intercambios entre las sociedades civiles: “Los participantes reconocen que las tradiciones de cultura y de civilización de todo el Mediterráneo, el diálogo entre estas culturas y los intercambios humanos, científicos y tecnológicos son un factor esencial para el acercamiento y la comprensión entre sus pueblos y para la mejora de su percepción recíproca”<sup>60</sup>.

Se trata en este tercer “cesto” de favorecer y promocionar el importante papel que pueden desempeñar la sociedad civil y sus organizaciones diversas en el proceso de desarrollo de la colaboración euromediterránea, como factor esencial para una mayor comprensión y acercamiento entre los pueblos que habitan ambas riveras del Mediterráneo. Para ello, la Declaración de Barcelona asume compromisos en aspectos diversos como el fomento de acciones de apoyo y consolidación de las instituciones democráticas y del Estado de derecho; fomento de una cooperación descentralizada que favorezca intercambios entre diferentes agentes de la sociedad civil de ambas riberas, ya sean del mundo cultural y religioso, de las universidades, de los medios de comunicación, de los sindicatos y asociaciones de empresas, etc.; aumento de la cooperación para reducir las presiones migratorias así como para enfrentar la lacra de la inmigración ilegal; acciones de mejora de la salud y del bienestar; fomento de programas educativos y culturales; acciones de cooperación en materia medioambiental, etc.

Indudablemente este “cesto” constituye una especie de “cajón de sastre”, bien intencionado pero poco definido que podía dar lugar a

60. Texto extraído de la Declaración de Barcelona.

interesantes iniciativas o permanecer en el ámbito declarativo sin concreción práctica. Por contra, la visibilidad y concreción del objetivo inmediato incluido en el segundo “cesto” —la consecución de una zona de libre comercio para el 2010— ha contribuido a establecer una visión reduccionista de la A.E.M., al extender la idea de que el contenido total de ésta se limita al objetivo 2010, y olvidando que éste es sólo uno de los ámbitos —un “cesto”—, de una cooperación mucho más multidimensional —los tres “cestos”— cuyo objetivo a largo plazo, aunque imposible de concretar en una fecha, es la creación de una zona de estabilidad política y de seguridad. En cualquier caso, debemos reconocer que la consecución de una zona de libre comercio se ha convertido no sólo en el ingrediente más emblemático de la A.E.M., sino en el elemento tractor de la misma.

Así, la Declaración de Barcelona define el esqueleto que, a partir de entonces, definirá la nueva A.E.M. o proceso de Barcelona, articulado en torno a unos instrumentos bilaterales de cooperación: los Acuerdos de Asociación firmados entre la Unión Europea y cada uno de los P.M.N.C. asociados al proceso; así como un instrumento multilateral de cooperación financiera que sostiene todo el proceso: el programa MEDA en sus diferentes y sucesivas versiones (MEDA I que cubrió el periodo 1996-1999 y MEDA II actualmente en vigor que cubre el periodo 2000-2006). Además, este esqueleto se completa con una amplia serie de Conferencias Euromediterráneas multilaterales que se reúnen periódicamente a diferentes niveles.

## *5.2. Evolución del proceso: de Barcelona 95 a Nápoles 2003*

### *5.2.1. La dimensión bilateral: los Acuerdos de Asociación*

Como hemos señalado, el eje principal de la A.E.M. es la consecución de una zona de libre comercio para el 2010 y para ello, el principal instrumento es la conclusión, firma y posterior ejecución de diferentes Acuerdos de Asociación bilaterales entre la Unión Europea y cada uno de los P.M.N.C. Los Acuerdos de Asociación sustituyen a aquellos Acuerdos de Cooperación celebrados en la década de los setenta. En cuanto a su contenido hay que señalar que estos Acuerdos abarcan los tres ámbitos principales incluidos en la Declaración de Barcelona y contienen cláusulas diversas, en función de las características particulares del país de que se trate, sobre el respeto de los

derechos humanos, el diálogo político, la libre circulación de mercancías, la cooperación económica y financiera, la cooperación social y cultural, la reestructuración económica y mejora de la competitividad, así como diferentes disposiciones institucionales y en favor de reformas administrativas, políticas y económicas.

Y a la elaboración y conclusión de estos Acuerdos se han dedicado las autoridades comunitarias en todos estos años, aunque con excesiva lentitud, de tal forma que, en el momento de redactar estas líneas —octubre de 2003—, la situación de los 12 P.M.N.C. firmantes del proceso es como sigue:

— próximos miembros de la Unión Europea, en mayo de 2004: Chipre y Malta;

— Unión Aduanera en vigor desde enero de 1996 y quizá, próxima apertura de negociaciones de adhesión: Turquía<sup>61</sup>;

61. Turquía presentó su adhesión a la U.E. en la temprana fecha de 12 de abril de 1987, obteniendo la condición de candidato oficial para la adhesión tras la decisión del Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 en el que se estableció su necesidad de cumplir los mismos criterios de adhesión que se aplican a los restantes países candidatos, es decir, los conocidos como “criterios de Copenhague” (establecidos en el Consejo Europeo de esa ciudad en diciembre de 1993) referentes a la organización del Estado, estado de derecho y democracia, situación de los derechos humanos y protección de las minorías, así como aceptación del acervo comunitario; además Turquía debe contribuir a solucionar satisfactoriamente la cuestión chipriota, retirando sus tropas del norte de la isla y facilitando la reanudación y buen éxito de las conversaciones en esta cuestión. La Decisión del Consejo de Copenhague de diciembre de 2002 estimó que en ese momento no se reunían las condiciones para el inicio de las negociaciones de adhesión. Aunque la U.E. reconoce los avances realizados y las reformas implementadas (nuevo código civil y numerosas reformas legales, supresión de la pena de muerte en tiempos de paz, etc.) para la consecución de un Estado de derecho, la actual Constitución turca elaborada por los militares en 1982 presenta suficientes elementos que la hacen incompatible con los valores en que se basa la U.E., fundamentalmente la importante función de tutelaje político que reserva al ejército a través del Consejo de Seguridad Nacional, así como la rígida actitud frente a la religión y la diversidad cultural. También se demandan otras reformas conducentes a un verdadero Estado de derecho: protección de derechos individuales y de las minorías, reforma en profundidad del sistema judicial, lucha contra la corrupción, erradicación de la tortura, reconocimiento y salvaguardia de medios de comunicación libres, etc. El Consejo Europeo de diciembre de 2004, deberá adoptar la decisión definitiva sobre la apertura de negociaciones de adhesión. *Vid. Informe y Resolución del Parlamento Europeo sobre la solicitud de adhesión de Turquía a la Unión Europea*. COM (2002) 700 - C5-0104/2002-2000/2014 (COS), de 20 de mayo de 2003. Sobre el caso turco *vid.* también entre muchos otros: KALEGASI, B.: “La Turquie” en TELO, M. (Dir.): *L’Union Européenne et les défis de l’élargissements*, Bruxelles, Editions de l’Université de Bruxelles, 1994, págs. 247 y ss. NÚÑEZ VILLAVERDE, J.A.: “Turquía y la U.E.: una carrera de obstáculos sin fin”; *Política Exterior*, nº 63, 1998, págs. 65 y ss. RUBIO GARCÍA, D.: “Turquía con vistas a Europa” en *Estudios Internacionales de la Complutense*, vol. 3, nº 1, 2001, págs. 221 y ss.

— Acuerdos de Asociación plenamente en vigor (es decir, firmados y ratificados): Israel (Acuerdo firmado en 1995 y en vigor desde el año 2000), Marruecos (Acuerdo firmado en febrero de 1996 y en vigor desde marzo del 2000), Túnez (Acuerdo firmado en julio de 1995 y en vigor desde marzo de 1998), Jordania (Acuerdo firmado en noviembre de 1997 y en vigor desde mayo de 2002), Líbano (Acuerdo firmado en enero de 2002 y en vigor desde marzo de 2003) y Autoridad Palestina (el Acuerdo fue firmado en febrero de 1997, entrando en vigor en julio de ese mismo año; en este caso es denominado Acuerdo Interino de Asociación, dada su peculiaridad sujeta a la evolución del proceso de paz y el calendario allí contemplado para la consecución por parte de la Autoridad Nacional Palestina de su Estado formal);

— Acuerdos de Asociación concluidos pero pendientes de ratificación: Egipto (Acuerdo firmado en junio de 2001) y Argelia (Acuerdo firmado en abril de 2002);

— Acuerdo de Asociación ahora mismo en negociación y aún pendiente de concluir: Siria. (Hay que señalar que las negociaciones se encuentran en la fase final, quedando flecos en materia de comercio, desmantelamiento tarifario, agricultura y servicios principalmente).

Con los fríos datos que nos proporcionan estas fechas, podemos ya extraer la conclusión de que el proceso de conclusión de los Acuerdos ha sido —está siendo, porque como acabamos de ver aún no ha concluido— excesivamente trabajoso y lento; hecho que puede derivarse de la complejidad del contenido de estos Acuerdos que incluyen una multiplicidad de capítulos, pero que se ha visto acentuado por unos procesos de ratificación excesivamente largos en la mayoría de los casos (cada Acuerdo ha de ser ratificado por el Parlamento Europeo y los parlamentos de cada uno de los socios comunitarios y no comunitarios del proceso). Si a eso añadimos que estos Acuerdos contemplan periodos de transición en muchos ámbitos de hasta 12 años, podemos concluir que la consecución de una zona de libre comercio con el Mediterráneo no comunitario para el año 2010 se revela una empresa prácticamente imposible de lograr.

### 5.2.2. *La dimensión financiera: el Programa MEDA*

La cooperación financiera entendida como recursos públicos destinados al fomento del desarrollo de los países beneficiarios, constituye uno de los elementos, junto con las preferencias comerciales y el diálogo político, del conjunto de acciones de la U.E. con los P.M.N.C. Como hemos señalado

anteriormente, el Programa MEDA proporciona el sustento y apoyo financiero al proceso de Barcelona reemplazando a los instrumentos financieros existentes anteriormente (los “protocolos financieros”). El objetivo de principio que persigue este programa es apoyar y reforzar la reforma de las estructuras económicas y sociales de los P.M.N.C. en vistas de la consecución de la zona de libre comercio prevista para el 2010. Actualmente el programa está en su segunda edición, MEDA II, que cubre el periodo 2000-2006 y cuenta con una dotación presupuestaria de 5300 millones de euros. MEDA financia proyectos tanto bilaterales (aproximadamente el 85% de sus intervenciones) como multilaterales o regionales. Los primeros se centran en el apoyo a la transición económica y la compensación del impacto social de los programas de ajuste estructural; mientras que los proyectos regionales se dedican a los tres ámbitos o “cestos” de la Declaración de Barcelona.

Las intervenciones de MEDA se complementan a su vez con las que llevan a cabo otros actores como, fundamentalmente, el Banco Europeo de Inversiones (que ha asignado para el mismo periodo 2000-2006, 7400 millones de euros en créditos blandos para la región), el Banco Mundial y los propios programas bilaterales de los Estados miembros.

De acuerdo con el nuevo Reglamento MEDA II actualmente en vigor<sup>62</sup>, se han establecido modificaciones en la gestión y ejecución del programa, haciéndolo más flexible, de forma que se simplifique su materialización sobre el terreno y aumente su impacto y eficacia real. Esto se debe a que la experiencia del MEDA I no fue del todo positiva, sino más bien lo contrario, si tenemos en cuenta que en la totalidad del periodo 1995-1999, sólo pudo alcanzarse un coeficiente de pago/compromisos reales de financiación de proyectos de 890 millones de euros, es decir del 26% de total de 3435 millones de euros previstos<sup>63</sup>. Las mejoras de ejecución tras las reformas reglamentarias llevadas a cabo son bastante evidentes si analizamos los pagos

62. Reglamento (CE) nº 2698/2000 del Consejo, de 27 de noviembre de 2000. D.O.C.E. nº L 311, de 12.12.2000

63. De esos 890 millones de Euros librados en total, 230 se destinaron a programas regionales y el resto a programas bilaterales de acuerdo a las siguientes cuantías y destinatarios: Túnez 168 millones de euros, Egipto 157 millones, Marruecos 127, Jordania 108, Palestina 54, Argelia 30, Turquía 15 y Líbano 1 millón de euros. Chipre y Malta, en cuanto que países candidatos a la adhesión no recibían fondos con cargo a MEDA. En general, las operaciones financiadas se referían a actuaciones de apoyo al ajuste estructural, apoyo a la transición económica y desarrollo del sector privado y proyectos de desarrollo. *Vid.* Comisión de las Comunidades Europeas, COM (2000) 497 final, 6 de septiembre de 2000.

provisionales de MEDA para 2001, que muestra un coeficiente de pagos/compromisos que se eleva al 53%<sup>64</sup>.

### 5.2.3. *La dimensión multilateral política: las Conferencias Euromediterráneas -C.E.M.s*

El elemento multilateral de carácter político es extremadamente variopinto como para pretender tan siquiera llevar a cabo un muestreo sucinto de su dimensión y complejidad. Cada año se llevan a cabo más de una decena de conferencias y reuniones sectoriales (ya sean de energía, agua, transportes, turismo, cultura, agricultura, industria, etc.) a diferentes niveles, sea de ministros, otros representantes de los ministerios competentes, o a nivel de expertos y representantes de la sociedad civil<sup>65</sup>. Nosotros nos centraremos exclusivamente en este apartado en las más importantes de todas estas conferencias y reuniones de trabajo; nos centraremos concretamente en el análisis del repertorio de C.E.M.s celebradas a nivel de ministros de asuntos exteriores, por la labor de evaluación de etapa del proceso que realizan así como por su función de mantenimiento y dinamización del proceso de Barcelona en su conjunto.

Tras la inaugural C.E.M. de Barcelona de noviembre de 1995 —denominada Barcelona I— donde se sentaron las bases del proceso, éste tendrá continuidad con la C.E.M. de La Valetta (Malta), Barcelona II, celebrada en abril de 1997. Si la Conferencia inaugural se celebró en un contexto de ambiente optimista respecto al proceso de paz en Oriente Medio (Proceso de Oslo) que propició la conclusión del acuerdo materializado en la Declaración de Barcelona suficientemente comentada, en Malta apenas un escaso año y medio más tarde, la situación era radicalmente distinta. El con-

64. Según datos extraídos de COMISIÓN EUROPEA: *El Proceso de Barcelona. La asociación Europa-Mediterráneo. Revisión de 2001*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002, pág. 22

65. Por ejemplo, el Comité Euromediterráneo para el Proceso de Barcelona, compuesto por representantes de todos los países implicados, se reúne cada tres meses para supervisar todos los aspectos del proceso y asegurar el correcto funcionamiento y ejecución de las líneas de trabajo establecidas. Para realizar un seguimiento pormenorizado de todo el engranaje, a diferentes niveles y en los distintos sectores, pueden consultarse los boletines *Synopsis Euromed. Lettre d'information hebdomadaire sur le Partenariat Euro-Méditerranéen et le Programme MEDA* así como *Euromed Report*, ambos en el sitio de internet: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/euromed/publication.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/publication.htm)

flicto árabe-israelí se encontraba entonces en un momento, uno más, bastante crítico ante la falta de avances que evidenciaba el Proceso de Oslo. Durante los momentos previos a la celebración se dudó de la asistencia a la misma de todos los socios del proceso y, aunque finalmente ésta se produjo gracias a la presión ejecutada por la U.E.<sup>66</sup>, la conferencia concluyó sin ni tan siquiera poder acordar una Declaración Final en la que se fijasen las posiciones comunes en torno a la situación del proceso de paz. El fracaso de Malta puso de manifiesto que aunque el Proceso de Barcelona es formalmente independiente del proceso de paz<sup>67</sup>, ambos se interconectan y se ven afectados; o mejor, las dificultades en el proceso de paz árabe-israelí acaba “contaminando” y dificultando el avance de la iniciativa euromediterránea.

La siguiente C.E.M. a nivel de ministros de asuntos exteriores se celebró en abril de 1999 en Stuttgart, Barcelona III. En este caso, la reunión coincidió con uno de los momentos álgidos del conflicto de Kosovo. Entre las principales aportaciones de Stuttgart, señalamos la relativa incorporación de Libia al proceso de Barcelona al aceptar acudir como observador y país “invitado”, una vez decretada por Naciones Unidas, también en ese mes de abril, la suspensión de su embargo. Los socios euromediterráneos acordaron que Libia pudiese integrarse plenamente en el proceso de Barcelona una vez fueran levantadas definitivamente las sanciones impuestas por Naciones Unidas —levantamiento definitivo que se ha producido en septiembre de 2003— y Trípoli acepte en su totalidad el acervo incorporado en la Declaración de Barcelona.

También es de resaltar el acuerdo alcanzado en la ciudad alemana para la elaboración de una Carta para la Paz y la Estabilidad, destinada a prevenir conflictos y crisis, y mantener la paz y la estabilidad, mediante la instauración de un sistema de seguridad colectiva y cooperativa. De acuerdo a las directrices aprobadas en Stuttgart, la Carta se concibe como un documento políti-

66. Si bien todas las delegaciones no fueron del máximo nivel. Así los ministros de Asuntos Exteriores de Portugal, Reino Unido, Grecia y Austria no acudieron. Vid. SÁNCHEZ MATEOS, E.: “La Seguridad Global en el Mediterráneo”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 57/58, pág. 15.

67. La Declaración de Barcelona establece explícitamente que “la presente iniciativa euromediterránea no pretende sustituir a las demás acciones e iniciativas emprendidas en favor de la paz, de la estabilidad y del desarrollo de la región, sino que contribuirá a favorecer su éxito. Los participantes apoyan la celebración de un acuerdo de paz justo, global y duradero en el Oriente Medio, basado en las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y en los principios mencionados en la carta de invitación a la Conferencia de Madrid sobre la Paz en el Oriente Medio, incluido el principio de “tierra a cambio de paz”, con todo lo que ello implica”.

camente vinculante (aunque no vinculante desde el punto de vista jurídico) que vendría a erigirse como un instrumento de la Declaración de Barcelona en lo referente a las cuestiones de paz y estabilidad. La prioridad de la Carta sería la institucionalización del diálogo político existente estableciendo mecanismos concretos para tratar los problemas de seguridad y estabilidad en la región. Los principios-base de que se parte para la elaboración de la Carta son los siguientes: indivisibilidad de la región mediterránea, seguridad global, instrumentos de seguridad cooperativa, no interferencia en el arreglo de los conflictos actuales y, aproximación común y equilibrada al tema de la estabilidad en el Mediterráneo.

En noviembre de 2000 se celebrará la C.E.M. de Marsella, Barcelona IV. Nuevamente la revitalización del conflicto árabe-israelí (inicio de la segunda Intifada en septiembre de 2000 como consecuencia del estallido producido tras la visita de Ariel Sharon, entonces líder de la oposición, a la explanada de las mezquitas de Jerusalem) condicionó absolutamente el desarrollo de esta Conferencia y Marsella volvió a evidenciar un rotundo fracaso. A la reunión no acudieron las delegaciones de Siria ni de Líbano, que se negaron a participar en la misma dada la presencia del representante del Estado de Israel. La reanudación de la violencia en Palestina estuvo a punto de forzar la suspensión de una conferencia que sólo pudo presentar como único logro la aprobación del paquete financiero para el periodo 2000-2006, MEDA II. En un contexto como el señalado, inevitablemente la adopción prevista de la Carta para la Paz y la Estabilidad se relega a un momento futuro indeterminado, “cuando el contexto político lo permita”.

La siguiente conferencia de ministros de asuntos exteriores se celebrará bajo el shock producido por los sucesos del “11 de septiembre” en EE.UU. y como reacción a este suceso; la C.E.M. de Bruselas (que sin embargo no se contabiliza como una más del proceso de las C.E.M.s), se llevará a cabo en noviembre de 2001. Tras analizar la situación de la sociedad internacional como consecuencia de este hecho así como la evolución del proceso de paz y revisar el avance en los tres capítulos del proceso, los ministros reafirmaron su solidaridad en la lucha contra el terrorismo y se cuidaron en rechazar cualquier equiparación del terrorismo con el mundo árabe y musulmán.

La siguiente etapa se materializará durante el periodo de presidencia española. En abril de 2002 se celebrará la C.E.M. de Valencia, Barcelona V. Nuevamente el contexto político del conflicto árabe-israelí impedirá la consecución de acuerdos importantes. La Conferencia de Valencia se celebra simultáneamente al asedio de las tropas israelíes a la ciudad de Belén. El

deterioro de la situación llevó a que las delegaciones siria y libanesa no acudieran a la ciudad española y las delegaciones árabes asistentes abandonarían la sala cada vez que intervenía el ministro de asuntos exteriores israelí Simon Peres. En una situación como la descrita no debe extrañarnos lo limitado de los acuerdos alcanzados. Respecto al objetivo diseñado en Stuttgart de elaborar una Carta para la paz y la estabilidad, Valencia sólo podrá confirmar el mandato a los Altos Funcionarios para la continuación de los trabajos para su elaboración y apostar para que “la Carta pueda ser adoptada en cuanto la situación política lo permita”<sup>68</sup>.

Respecto a otra de las cuestiones importantes que se debatieron en Valencia, concretamente nos referimos a la propuesta española apoyada por el Presidente de la Comisión Romano Prodi de crear un Banco Euromediterráneo, “la Conferencia tomó nota del interés expresado por los socios mediterráneos por la creación de un Banco Euromediterráneo para promover la inversión y el desarrollo económico”<sup>69</sup>; pero no fue aprobada la creación de tal Banco. Sí se aprobará sin embargo la creación a medio plazo de una especie de filial del Banco Europeo de Inversiones, B.E.I., dedicado a los países socios mediterráneos; concretamente se acuerda en primer lugar establecer en el seno del B.E.I. una sección de Inversión Reforzada para promover la inversión en infraestructuras y del sector privado y se toma la decisión de crear tal filial en el plazo de un año desde el lanzamiento de la sección de Inversión Reforzada.

En el seno del tercer “cesto”, también se acordará en Valencia la creación de una Fundación Euromediterránea para promover el diálogo entre culturas y civilizaciones y que deberá contribuir a aumentar la visibilidad del Proceso de Barcelona a través de la promoción de intercambios intelectuales, culturales y de la sociedad civil.

Esta V C.E.M. de Valencia, celebrada en una coyuntura internacional marcada por el efecto del “post-11 Septiembre”, pretende dar un nuevo impulso político a todo el proceso de Barcelona. Este deseo es una muestra de que, aunque el camino recorrido es mucho, como muestra la conclusión de Acuerdos de Asociación de la U.E. con 11 de los 12 socios del sur, no es suficiente. Se necesitaba un nuevo impulso político que fuese capaz de hacer car los objetivos de la Declaración de Barcelona del papel a la realidad.

68. *Declaración Final, V Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores.*

69. *Ibidem.*

A esta ambición responde el Plan de Acción de Valencia aprobado en la V C.E.M. de Valencia de abril de 2002.

Desde la Declaración de Barcelona de 1995, este Plan de Acción de Valencia de 2002, es el primer documento político adoptado conjuntamente por los socios del Proceso en una conferencia ministerial, lo que le otorga cierta carta de naturaleza de contrato social euromediterráneo, de proyecto y compromiso compartido. El Plan de Acción trata de responder a una serie de principios que deben transformar el Proceso de Barcelona; este Plan de Acción contempla una serie de importantes iniciativas que, en su conjunto, tienen la potencialidad de dar lugar a un salto cualitativo en la construcción del partenariado euromediterráneo. Estas son algunas de las más relevantes:

— en el capítulo político e institucional, y con el objeto de proceder a una mayor democratización del Proceso, se propone la creación de una Asamblea Parlamentaria Euromediterránea. Iniciativa que, si bien puede contribuir efectivamente a la transparencia del proceso, puede tener también el riesgo de dar apariencia y legitimidad democrática a regímenes autoritarios, al homologar a parlamentos democráticos legítimamente constituidos y conformados, con asambleas pseudoparlamentarias de dudosa legitimidad en cuanto a su composición y naturaleza.

Por otra parte, el Plan de Acción incluirá al terrorismo por primera vez en la agenda de Barcelona, como respuesta a las preocupaciones planteadas por los atentados del 11 de septiembre.

— El Plan de Acción de Valencia reafirma el objetivo de crear una zona de libre cambio euromediterránea para el año 2010, objetivo para el que la conclusión de 11 de los 12 Acuerdos de Asociación previstos constituye un avance decisivo que debe ser culminado y completado con la integración sur-sur, para la que el Proceso de Agadir<sup>70</sup> constituye un importante avance que los socios del proceso celebran y apoyan decididamente.

70. El Acuerdo de Agadir se firmó el 11 de enero de 2003, como consecuencia de una iniciativa lanzada en mayo de 2001, para crear una zona de libre cambio regional entre Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez (que son también los cuatro países más avanzados en el proceso de asociación con la U.E.). La liberalización completa de los intercambios entre los cuatro países signatarios está prevista que se inicie antes de 2006. El proceso de Agadir está abierto también a los otros países del proceso euromediterráneo firmantes de acuerdos de Asociación con la U.E y tiene como objetivo realizar una integración económica e industrial avanzada, reforzar las inversiones, mejorar la competitividad e incrementar el comercio interregional en la zona. La Unión Europea siempre ha considerado la necesidad de un mayor desarrollo de la cooperación sur-sur como elemento indispensable para la consecución efectiva del acuerdo de libre cambio con los P.M.N.C. (hay que tener en cuenta que la cooperación sur-sur sigue siendo tremendamente débil, alcanzando el comercio

— Por lo que respecta al capítulo social, cultural y humano, el Plan de Acción incorpora, entre otras, las siguientes medidas: la aprobación de un documento marco sobre Justicia y Asuntos de Interior, que marca el inicio de la cooperación euromediterránea en este ámbito; la decisión de convocar una Conferencia ministerial Euromediterránea sobre migraciones; la creación de una Fundación para el diálogo entre culturas y civilizaciones y los intercambios culturales, intelectuales y sociales; la extensión del programa Tempus a los socios mediterráneos, lo que permitirá desarrollar la cooperación universitaria entre las dos riberas del Mediterráneo e incorporar a las Universidades como actores de la construcción de la Asociación; y finalmente hace un llamamiento al desarrollo de la cooperación descentralizada entre las ciudades y Regiones —colectividades territoriales— del Mediterráneo.

El Plan contempla igualmente la autoevaluación y seguimiento de su cumplimiento que se llevará a cabo en la próxima C.E.M. a celebrar, en este caso el 2/3 de diciembre de 2003, C.E.M. de Nápoles, Barcelona VI, donde también se debatirá sobre derechos humanos y democracia, así como sobre la política de la Europa ampliada de la U.E. y su afectación a la A.E.M.

### *5.3. Entre la frustración maximalista y la esperanza futura: el incierto rumbo del "proceso de Barcelona"*

Aunque el proceso de Barcelona es en sí mismo controvertido y frustrante en muchos aspectos, sobre todo si adoptamos un perfil maximalista y de búsqueda de resultados espectaculares y a corto plazo (y a veces es muy difícil no exigir respuestas inmediatas ante desafíos y retos tan lacerantes como los que vemos en nuestra ribera sur), también encontramos luces y elementos de esperanza en el proceso iniciado hace casi una década. Para empezar, "Barcelona 95" marca el principal punto de inflexión en la relación euromediterránea; y sobre todo, marca el inicio de la máxima prioridad concedida a esta zona en sus relaciones exteriores por parte de la U.E. Aún con todas sus limitaciones (y éstas son muchas, como veremos), la Asociación Euromediterránea en construcción, es el único foro multilateral de diálogo y encuentro político de estas características existente en la región. Aunque sólo fuera por eso, el proceso de Barcelona ya es pertinente y

interregional apenas un 5% del total). La U.E. se ha comprometido a apoyar el proceso de Agadir, tanto desde el punto de vista financiero como técnico.

necesario; y como en tantas otras circunstancias solemos afirmar, “si no existiese, habría que crearlo”. No sería mal punto de partida para el análisis y la crítica reconocer que no hay otro camino que el elegido; aunque el balance, necesariamente haya de ser más limitado que las tremendas expectativas que levantó el proceso.

Pero es que además, a menudo las grandes dificultades del proceso y la lentitud de su materialización en resultados tangibles en sus objetivos más espectaculares y de mayor impacto, hace que sean prácticamente imperceptibles las numerosas iniciativas que muy trabajosamente se están llevando a cabo, a diferentes niveles y en numerosos ámbitos sectoriales.

Así, desde 1996 se han sucedido numerosas conferencias euromediterráneas sectoriales a nivel de ministros en ámbitos tales como cultura, industria, sociedad de la información, energía, medio ambiente, infraestructuras, industria, sanidad, comercio e inmigración, entre otros<sup>71</sup>. Cada una de estas reuniones a nivel ministerial, da lugar a múltiples reuniones de grupos de trabajo en cada uno de los ámbitos sectoriales, lo que posibilita un conocimiento mutuo y aprendizaje del funcionamiento de las estructuras administrativo-políticas respectivas de gran importancia.

En lo que se refiere a las realizaciones concretas en cada uno de los tres ámbitos o “cestos” del proceso, señalamos como hitos más relevantes los siguientes:

a) ámbito político y de seguridad: los Altos Funcionarios responsables del diálogo político y de seguridad se reúnen regularmente al menos cuatro veces por año con la intención de reforzar el diálogo principalmente en materia de respeto de los derechos humanos y profundización democrática. En cuanto a las medidas concretas desarrolladas para crear este clima de confianza señalamos entre otras las siguientes: la celebración de seminarios de información y formación de diplomáticos, el Forum parlamentario euromediterráneo (transformado posteriormente en Asamblea parlamentaria euromediterránea para reforzar la dimensión parlamentaria de la A.E.M. y del proceso de Barcelona), la cooperación entre los servicios de protección civil en caso de catástrofes naturales, la creación de una red de institutos de política exterior (EuroMeSCo<sup>72</sup>), así como el intercambio de información sobre

71. *Vid.* “Le partenarial euro-méditerranéen et les activités régionales MEDA” en Comisión Europea, *Notes d'information Euromed*, 2002.

72. Red de cooperación de casi cuarenta institutos de política exterior de todos los países asociados al diálogo constituida en junio de 1996 que tiene como objetivo contribuir al análisis sobre la construcción de un espacio de paz y estabilidad. En su programa de trabajo actual, EuroMeSCo contempla como temas principales los

las convenciones internacionales sobre derechos humanos, desarme y derechos en materia humanitaria. El elemento más importante dentro de este “cesto” sería la Carta Euromediterránea para la paz y la estabilidad, actualmente pendiente de su conclusión “cuando las circunstancias políticas lo posibiliten”.

b) **Ámbito económico y financiero:** según hemos visto anteriormente, aquí reside uno de los principales objetivos del proceso de Barcelona, esto es, la creación de una zona de prosperidad compartida que se apoye en un desarrollo económico y social durable y equilibrado. Los instrumentos destinados para ello son los siguientes: la puesta en marcha progresiva de una zona de libre cambio, con la conclusión de Acuerdos de Asociación entre la U.E. y los P.M.N.C. (al día de hoy se han firmado ya 11 del total de 12 Acuerdos de Asociación previstos); el impulso de acuerdos Sur-Sur, siendo el primero de éstos, el Acuerdo de Agadir ya comentado anteriormente; la intensificación de la ayuda financiera entre la U.E. y los P.M.N.C. a través del Programa MEDA; la cooperación económica y la acción concertada en diferentes ámbitos: en materia de infraestructuras, en materia de sostenimiento medioambiental, de apoyo a la transición económica, desarrollo del sector privado y cooperación industrial, en el ámbito de la energía, en el sector del transporte, gestión local del agua, etc.

c) **Ámbito cultural, social y humano:** el objetivo de este “cesto” es el acercamiento de los pueblos de ambas riberas del Mediterráneo, promoviendo para ello una mejor comprensión mutua. El instrumento principal para todo ello es la creación de una nueva fundación euromediterránea prevista en la C.E.M. de Valencia, y para la que ya hay un acuerdo de principio. También tiene singular importancia el Forum civil euromediterráneo, iniciativa no institucional de coordinación y de discusión entre las sociedades civiles que reagrupa unos 1200 agentes sociales, económicos y culturales de ambas riberas del Mediterráneo. Hasta la fecha se

siguientes: reflexión en torno a mecanismos de materialización de la Carta Euromediterránea para la paz y la estabilidad; evaluar las sinergias generadas por los avances obtenidos en cada uno de los ámbitos del proceso de Barcelona; estudiar las implicaciones de las políticas europeas en los ámbitos de las relaciones exteriores, de la seguridad y de la defensa así como la concepción evolutiva de sus propios mecanismos de ejecución, sobre el proceso de asociación euromediterráneo y sobre la región en su conjunto; explorar el potencial de la cooperación subregional. El Centro Español de Relaciones Internacionales C.E.R.I. así como el Centre d'Informació i Documentació de Barcelona, Cidob, son miembros de la red. Por su parte la Asociación de Amistad Grupo de Estudios Europeos Mediterráneos de Madrid, A.G.R.E.E.M., así como la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional, U.N.I.S.C.I., tienen el reconocimiento de observadores.

han celebrado nueve Foros civiles, en Barcelona (1995), Malta (1997), Nápoles (1997), Stuttgart (1999), Lisboa (2000), Bruselas (2001), Valencia (2002), Creta (mayo de 2003) y Nápoles (noviembre de 2003).

Otras realizaciones en este ámbito cultural, social y humano son: la extensión a los P.M.N.C. del programa de enseñanza superior *Tempus*; el Programa regional para el patrimonio cultural euromediterráneo, *Euromed Héritage*<sup>73</sup>; para la cooperación audiovisual *Euromed Audiovisuel*<sup>74</sup>; el programa de acción Juventud, *Euromed Jeunesse*<sup>75</sup>; etc.

Sirvan estas líneas anteriores para enfatizar el trabajo en curso, numerosas veces minusvalorado, despreciado o incluso ignorado. Pero efectivamente en el proceso también hay sombras, y son éstas precisamente las que más veces consiguen abrirse camino incluso en medios de difusión pública de información general<sup>76</sup>.

Si señalábamos al principio de este trabajo que el objetivo estratégico de la A.E.M. era convertir al Mediterráneo en una zona de paz y estabilidad, desgraciadamente hemos de señalar ahora que ésta sigue siendo una región inestable y la paz un *desideratum* todavía inalcanzable, dada la permanencia de suficientes conflictos (Sáhara, Chipre y sobre todo Oriente Medio) con intensidad suficiente para cortocircuitar el proceso de Barcelona. Es cierto que ya desde la Declaración de Barcelona la U.E. renunció a convertir directamente la A.E.M. en un foro para el tratamiento, discusión y la búsqueda de

73. Euromed Héritage ha sido el primer programa financiado por la A.E.M. En su primera edición Euromed Héritage I, desarrollada entre 1998 a 2002 financió con un presupuesto total de 17 millones de euros por parte comunitaria, un total de 16 proyectos conducentes a promover el valor turístico del patrimonio cultural mediterráneo, asistencia técnica en el dominio de la conservación del patrimonio, etc. En la actualidad está en vigor su segunda edición, Euromed Héritage II, con un presupuesto comunitario destinado de 30 millones de Euros. *Vid. Euromed Héritage: Créer un avenir qui prend soin du Passé*, Luxembourg, Bureau des Publications Officielles des Communautés Européennes, 2002.

74. Programa desarrollado a partir del año 2000 y para el que la U.E. ha destinado más de 20 millones de euros para la financiación de 6 proyectos destinados a la preservación, producción y distribución e intercambio de documentales y películas.

75. Este programa se encuentra en su segunda edición, Euromed Jeunesse II que, entre 2002 y 2004 destinará 14 millones de euros a financiar numerosos proyectos de cooperación entre asociaciones de jóvenes de ambas riberas del Mediterráneo. En su edición Euromed Jeunesse I, desarrollada entre 1999 y 2001 se destinaron a tal efecto 9,7 millones de euros. *Vid. Le dialogue des cultures et des civilisations dans le processus de Barcelone*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés Européennes, 2002.

76. No por ello despreciables o inconsistentes. *Vid.* por ejemplo el interesante artículo periodístico del embajador Emilio MENÉNDEZ DEL VALLE: "Fallos en la cooperación euromediterránea", en el diario *El País* de 17 de marzo de 2001.

resolución de estos conflictos, ante el temor de convertir el proyecto en “un callejón sin salida” bloqueado y monopolizado por el enfrentamiento entre los “socios enfrentados”. La A.E.M. por el contrario sí podría ayudar a crear un clima de confianza que, indirectamente, contribuyese a la resolución de los conflictos sin que fuese éste su objetivo inmediato explícito, y sobre todo, se pretendía con la Asociación evitar que pudieran surgir otros nuevos conflictos<sup>77</sup>.

En cualquier caso, es evidente que, especialmente el conflicto en Oriente Medio, constantemente afecta al desarrollo del proceso, tanto desde el punto de vista de sus objetivos estratégicos finales, como en cuanto a la implementación de instrumentos concretos. En este sentido por ejemplo, respecto al ambicioso proyecto de dotar a la región de una Carta Euromediterránea para la Paz y la Estabilidad (para la que ya hay un borrador consensuado), es muy difícil alcanzar el acuerdo que permita su adopción mientras se mantenga el estado de guerra en algunas zonas de la región y no concluya satisfactoriamente el proceso de paz en Oriente Medio. Dado que la aplicación de esta Carta requiere el consenso de los países implicados y políticamente vinculados por ella, en una situación como la actual de deterioro del proceso de paz no parece que su aprobación y materialización sea un objetivo medianamente viable, antes bien, el enfrentamiento israelo-palestino se erige en una barrera infranqueable para avanzar en este aspecto. En este sentido, a menudo se echa en falta una actitud más decidida y de mayor protagonismo de la U.E. en el conflicto<sup>78</sup>.

Además, tras los acontecimientos del “11-S” de 2001, temas como la persecución del narcotráfico y la lucha contra el terrorismo internacional, el crimen organizado y la inmigración ilegal, han adquirido un protagonismo

77. Como afirma acertadamente Jesús NÚÑEZ VILLAVARDE, “El objetivo declarado de la A.E.M. está centrado no en solucionar los problemas actuales sino en evitar la aparición de otros nuevos, creando para ello un clima de confianza mutua y un conjunto de instrumentos que generen la confianza recíproca, al tiempo que se facilita la negociación y la resolución pacífica de las controversias”; en “El incierto rumbo de la Asociación Euro-mediterránea” en BLANC ALTEMIR, A. (Ed.): *El Mediterráneo: un espacio común para la cooperación, el desarrollo y el diálogo intercultural*, Madrid, Tecnos/Agencia Española de Cooperación Internacional, 1999, pág. 270.

78. Afirmación que realizamos sin desconocer el trabajo del representante de la U.E. para el proceso de paz, la ayuda financiera comunitaria para el mantenimiento de la Autoridad Palestina, así como las propias limitaciones de la UE para avanzar mucho más en este aspecto. *Vid.* GHEUR, C.: “L’Union Européenne face au conflit Israël-Palestinien”, en *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, nº 459, 2002, págs. 358 y ss.

inusitado, de forma que la obsesión por garantizar el control en la zona ha relegado la cuestión del desarrollo a posiciones secundarias.

Respecto a la promoción tantas veces reiterada de los derechos humanos y la democracia, la U.E. cuenta con suficientes instrumentos para fomentar estos principios. Aunque siempre sea un tema espinoso y que presenta numerosas contradicciones, quizá las autoridades comunitarias deberían vincular más estrechamente la ayuda financiera al avance en estas materias. La condicionalidad política y las cláusulas democráticas introducidas en la mayoría de los Acuerdos de Asociación, hasta la fecha no son sino frases retóricas tan bienintencionadas como inoperantes, y el déficit en la salvaguardia de los derechos humanos, violaciones a los mismos, así como la baja calidad democrática en cuanto a libertades fundamentales, sigue siendo una “moneda corriente” en muchos de los P.M.N.C.

Respecto al ámbito más avanzado de la cooperación económica y financiera, también podemos señalar la existencia de numerosos nubarrones que nublan el aparente esplendor de la conclusión, en el momento de redactar estas líneas, de once Acuerdos de Asociación de los doce que completarían el objetivo final.

Los Acuerdos de Asociación siguen caracterizándose por un nivel de concreción en aspectos económicos y comerciales, infinitamente mayor que todo lo que haga referencia a otras cuestiones sociales o políticas<sup>79</sup>. En ese sentido de introducir en los Acuerdos un sesgo excesivamente comercial, la A.E.M. es heredera, a pesar de todos los esfuerzos, de errores que ya se cometieron en la P.G.M. y la P.M.R.

No dudamos de la bondad del objetivo de crear una zona de libre comercio para 2010 (aunque será prácticamente imposible alcanzarlo para esa fecha, dados los periodos transitorios de doce años incluidos en la mayoría de los Acuerdos), ya que supondrá integrar a las economías de los P.M.N.C. en la dinámica comunitaria de integración económica, con los efectos beneficiosos que de ello pueden derivarse; sin embargo la propuesta de integración comercial entre dos socios de potencialidades y capacidades tan asimétricas

79. *Vid.* a título de ejemplo los análisis que se realizan sobre los respectivos Acuerdos de Asociación en: ALMEIDA NASCIMENTO, A.: “Las relaciones entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos: el marco general y el Acuerdo Euromediterráneo de Asociación” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 10, 2001, págs. 545 y ss. NÚÑEZ, J.: “El acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Túnez” en *Boletín de Información Comercial Española*, nº 2480, 1995, págs. 29 y ss. TOVÍAS, A.: “El nuevo acuerdo entre Israel y la Unión Europea” en *Meridiano CERI*, nº 8, 1996, págs. 16 y ss.

puede resultar problemática<sup>80</sup>, cuando no absolutamente perjudicial para los más pobres y, paradójicamente, beneficiosa para los países más ricos y para la economía comunitaria. Esto es consecuencia de la necesaria, por exigencia de la O.M.C., cláusula de reciprocidad de los regímenes preferenciales que tendrá como efecto el libre acceso de los productos manufacturados industriales a los mercados de los P.M.N.C.; mientras que será mucho más difícil que los productos industriales de estos países, puedan introducirse en los mercados comunitarios, aunque dispongan de esa posibilidad legal teórica<sup>81</sup>.

Además no podemos olvidar que se pretende alcanzar una zona de libre cambio incompleta, por cuanto que se contempla la libertad de intercambios para los productos manufacturados industriales (precisamente donde la capacidad competitiva de los P.M.N.C. es muy deficiente respecto de los países comunitarios); mientras que en el sector agrícola, precisamente el único donde los P.M.N.C. tienen una ventaja comparativa apreciable, el tratamiento ha sido mucho más restrictivo, imponiéndose los criterios proteccionistas de la Política Agrícola Comunitaria<sup>82</sup>. Es decir, se aplica el libre cambio a los

80. Como afirma Antonio BLANC ALTEMIR, “la principal dificultad para la creación de una zona de libre cambio radica en la gran fractura existente en el ámbito socioeconómico, entre las dos riberas mediterráneas. Desequilibrios y asimetría que se traducen en términos de dependencia del Sur respecto del Norte” en “Un nuevo impulso a la arquitectura mediterránea de la Unión Europea” en BLANC ALTEMIR, A. (Ed.): *El Mediterráneo: un espacio común para la cooperación, el desarrollo y el diálogo intercultural*, op. cit. pág. 48. En el mismo sentido, entre otros, vid. KHADER, B.; “Colaboración euro-mediterránea: desafíos y promesas” en *Desarrollo*, n° 25, 1996, págs. 12 y ss. TALHA, L.: “Une zone de libre-échange entre le Maghreb et l’Europe, un projet par défaut” en *Etudes Internationales*, n° 55, vol. 2, 1995, págs. 39 y ss.

81. Vid. PALOMARES AMAT, M.: “Reflexiones sobre algunas tendencias de los acuerdos internacionales de las Comunidades Europeas en el marco de la Política Comercial y la Cooperación al Desarrollo” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 12, 2002, especialmente los apartados “La influencia del G.A.T.T. y la O.M.C.: la extensión de la reciprocidad comercial” y “La celebración de los Acuerdos Euromediterráneos de Asociación y del Acuerdo de Asociación con los Países A.C.P. como manifestación de la cooperación al desarrollo comunitaria”, págs. 463 y ss.

82. Reproducimos el siguiente párrafo que compartimos, de Jesús NÚÑEZ VILLAVERDE por ser suficientemente clarificador de la situación creada: “El comportamiento de los Quince, parece indicar que, en contra de lo que ellos mismos anuncian como fórmula de validez universal, las bondades del libre comercio sólo son válidas en determinadas circunstancias. Así, mientras sirven para justificar la instauración de una absoluta libertad de intercambios para los bienes industriales, al final del periodo transitorio, esta idea no rige para los agrícolas que siguen sujetos a calendarios, precios de referencia y contingentes. De esta forma, los P.M.N.C. tendrán que enfrentarse, sin ningún tipo de red protectora, a la abrumadora competencia de los productores industriales comunitarios, lo que repercutirá inevitablemente en la supervivencia de algunos sectores incapaces de soportarla, mientras que la P.A.C.

bienes industriales en los que los países comunitarios resultan claramente beneficiados y con una capacidad inmensa de penetración en los países del Sur, y se restringe para los productos agrícolas, donde bien pudiera establecerse una competencia comercial en términos más equilibrados y con cierta garantía de éxito para los P.M.N.C.; contradicción que necesariamente arroja dudas para los países de la ribera sur sobre las verdaderas intenciones y voluntad de compromiso por parte de la U.E.

En resumen, los efectos positivos que, sobre el papel, pudieran derivarse de la creación de una zona de libre cambio entre las dos riberas del mediterráneo para los P.M.N.C. (entre otros, mejora de la calidad de los productos y servicios disponibles para los consumidores, posible disminución de los precios como consecuencia del aumento de la competencia, modernización empresarial y desarrollo tecnológico como consecuencia de la obligación de participar en un entorno más competitivo, etc.) bien pudiera traducirse en un aumento del déficit comercial de estos P.M.N.C. y el cierre de aquellas empresas que no puedan soportar la presión de la nueva realidad. Para algunos, privilegiando el aspecto económico y la liberalización comercial, la asociación podría tener consecuencias nefastas en términos de empleo y desigualdades sociales<sup>83</sup>.

Para paliar estos posibles efectos indeseados de la creación de la zona de libre cambio, la Unión Europea acentúa la cooperación financiera, principalmente a través del Programa MEDA. Aunque éste hasta el momento no ha conseguido responder satisfactoriamente al objetivo pretendido ya que la mayor parte de las ayudas previstas no han sido utilizadas y las inversiones privadas siguen resultando escasas; es de resaltar sin embargo que las modificaciones sustanciales incluidas en el MEDA II, están mejorando notablemente sus efectos<sup>84</sup>.

Respecto al último capítulo dedicado a la cooperación social, cultural y humana, efectivamente hay que señalar que es el “último” capítulo, no sólo en

seguirá protegiendo a nuestros productores agrícolas de una competencia similar en este campo (...)”, en “El incierto rumbo de la Asociación Euromediterránea”, *op. cit.*, pág. 277.

83. *Vid.* KIENLE, E.: “Libre-échange contre libéralisation politique: partenariat et stabilité dans le bassin méditerranéen” en *Politique Étrangere*, n° 1, 1998, págs. 51 y ss.

84. La simplificación de los procedimientos está permitiendo a los P.M.N.C. acceder a mayor porcentaje de los recursos previstos; la mejora de la ejecución del programa también está obteniendo resultados esperanzadores. *Vid.* SILVESTRO, M.: “Le partenariat euro-méditerranéen” en *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, n° 456, 2002, págs. 183 y 184.

lo que al orden expositivo se refiere, sino también en cuanto a la importancia concedida al mismo por parte de las autoridades comunitarias. Aunque en su seno se hayan llevado a cabo acciones y se hayan dotado de instrumentos interesantes, el efecto multiplicador que se pretendía para ir progresivamente desmontando los recíprocos estereotipos negativos asentados en las sociedades de ambas orillas no se ha producido. La próxima puesta en marcha de la Fundación Euromediterránea para un diálogo entre las Culturas, para la que ya se ha alcanzado el acuerdo en cuanto a sus fines, objetivos y actividades<sup>85</sup>, puede erigirse en un instrumento notable que contribuya a dinamizar este capítulo.

## 6. EL MEDITERRÁNEO TRAS LA AMPLIACIÓN: LA NUEVA POLÍTICA DE VECINDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

La ampliación de la U.E. a 25 Estados, como no puede ser de otra forma, afectará también al proceso euromediterráneo. La primera y más evidente modificación es cuantitativa por cuanto que la ampliación comunitaria ampliará también los términos de la A.E.M. al modificarse el número de socios que pasará de 27 (15 de la U.E. +12 P.M.N.C.) a 35 socios del proceso (25 Estados de la U.E.+10 P.M.N.C.).

Por otra parte, la ampliación tendrá también consecuencias en cuanto a la composición del diálogo euromediterráneo desde una perspectiva cualitativa, por cuanto que algunos socios del proceso, cambiarán su ubicación abandonando su característica de P.M.N.C. para pasar a ser miembros de la Unión (es el caso inmediato de Chipre y Malta, y probablemente el de Turquía a medio plazo). Esto originará una circunstancia peculiar por el

85. *Vid.* “Conferencia Euro-Méditerranéenne a mi-parcour, Crete, les 26 et 27 mai 2003”, en *Euromed Report*, nº 59 de 13 de junio de 2003. Concretamente en el apartado: Annexe 2, “Fondation Euro-méditerranéenne pour un dialogue entre les cultures”, se establece que los objetivos principales de la Fundación serán “definir, desarrollar y promover zonas de convergencia cultural entre los países y los pueblos de la región mediterránea con el objetivo de evitar los estereotipos; mantener un diálogo estrecho y regular entre los círculos culturales a menudo excluidos de los intercambios culturales y diplomáticos; servir de catalizador para promover los intercambios, la cooperación y la movilidad de personas a todos los niveles (...)”. Se establece también ahora que la Fundación será creada en varias etapas y funcionará, al menos en la fase inicial, como una red de redes que movilice y dinamice todos aquellos *partenaires* mediterráneos que se ocupan ya del diálogo entre las culturas y las civilizaciones.

hecho de que los P.M.N.C. pasarán a ser en su totalidad un grupo de países árabes (probablemente con la presencia añadida de Libia a medio plazo) al que se uniría en el mismo lado de la mesa, la presencia de Israel. Indudablemente, esta realidad unida al deterioro del proceso en la Región y el fracaso de la “hoja de ruta”, podrá tener consecuencias imprevisibles para el desarrollo ulterior del diálogo.

La ampliación suscita además fundados recelos por parte de los P.M.N.C. por cuanto que no es descabellado pensar u observar que, tras ella, la U.E. deberá ocuparse prioritariamente de armonizar las economías de los nuevos miembros, los cuales compiten en muchos casos con los P.M.N.C. en cuanto a oferta de mano de obra barata se refiere. Pero no todo es negativo; la próxima ampliación comunitaria contribuirá, aunque mínimamente, a acentuar la dimensión mediterránea de la U.E. al incluir a dos países asociados mediterráneos, Chipre y Malta, y a más largo plazo Turquía, aunque todavía existan intensos debates e incertidumbres sobre la oportunidad y el momento de su incorporación. Además, en el terreno político y de percepciones mutuas, los nuevos países miembros pueden mejorar el clima de contactos “en la medida en que la memoria histórica negativa acumulada por la mayoría de los socios mediterráneos no incluye a Estados que nunca han sido potencias coloniales y que, de hecho, han compartido durante años frentes comunes como el Movimiento de Países No Alineados o las campañas en pro de una sociedad internacional más justa y solidaria<sup>86</sup>.

Ante la nueva fase histórica en el proceso de integración europea que supone el horizonte inmediato de la ampliación a 25 países con una población total de más de 450 millones de habitantes, la Comisión ha lanzado un nuevo marco para las relaciones con sus vecinos, definido en su Comunicación “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”<sup>87</sup>. En este documento, la Comisión se ocupa del modo de reforzar el marco de relaciones de la U.E. con aquellos países vecinos con los que no existe la perspectiva de adhesión (por lo tanto, no se refiere ni a Turquía ni a los Balcanes occidentales).

Evidentemente la ampliación cambiará la estructura de las relaciones políticas y económicas de la U.E. con otras regiones del mundo, especial-

86. Interesante reflexión que realiza Carlos Echevarría en “La nueva Unión Europea ante los desafíos de la vecindad mediterránea” en *La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza*, op. cit., pg. 315.

87. Documento COM (2003) 104 Final del 11 de marzo de 2003.

mente con las vecinas, a saber, Rusia, los Nuevos Estados Independientes (en adelante N.E.I., estos son: Ucrania, Moldavia y Bielorrusia) y, especialmente, los países del Sur del Mediterráneo. El Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 así como el de Salónica de 19 y 20 de junio de 2003 reiteraron la necesidad de fortalecer las relaciones con estos países<sup>88</sup>.

La propuesta de la Comisión trata de crear una zona de prosperidad y un entorno de vecindad amistoso formado por países con los que mantener relaciones estrechas y pacíficas basadas en la cooperación. Con la condición de que estos países evidencien asumir valores compartidos y tras la aplicación de reformas políticas, económicas e institucionales reales que les acerquen al acervo comunitario, la Comisión avanza que los países vecinos podrán beneficiarse de la perspectiva de una integración económica más estrecha con la U.E., incluso participando en el mercado interior comunitario y avanzando en la liberalización que impulse la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. El objetivo de esta nueva política de vecindad es el establecimiento de un marco para el desarrollo de nuevas relaciones más estrechas, pero que no incluirán la perspectiva de la adhesión. Es decir, se pretende alcanzar el punto más cercano posible a la U.E., sin llegar a la condición de miembro de pleno derecho.

Para alcanzar este estadio, la política de la U.E. debería basarse en los siguientes puntos, de acuerdo con la Comunicación de la Comisión<sup>89</sup>:

— ampliación del mercado interior y estructuras de reglamentación: disponer de disposiciones y normas comunes es vital para que los países vecinos de la U.E. puedan acceder y aprovechar los beneficios del mercado interior ampliado y para crear un entorno más estable para la actividad económica. El acervo comunitario podría servir de modelo para los países que lleven a cabo reformas institucionales y económicas. Los Acuerdos de

88. “La ampliación fortalecerá las relaciones con Rusia. La U.E. también desea mejorar sus relaciones con Ucrania, Moldova, Belarús y los países de la ribera austral del Mediterráneo sobre la base de un planteamiento a largo plazo de promoción de reformas democráticas y económicas, del desarrollo sostenible y del comercio, y está elaborando iniciativas al respecto (...)”. *Vid. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Copenhague 12 y 13 de Diciembre de 2002*. Idea que también se recogerá en la Cumbre de Salónica. *Vid. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Salónica de 19 y 20 de junio de 2003*, especialmente el apartado VI “Una Europa más amplia/Nuevos vecinos”.

89. *Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”, COM (2003) 104 Final del 11 de marzo de 2003.*

Asociación firmados con los P.M.N.C. establecen ya un programa de aproximación legislativa y reglamentaria en este sentido;

— relaciones comerciales preferenciales y apertura del mercado: antes de proceder a la liberalización plena del comercio, una apertura progresiva del mismo es una parte esencial de la integración de los mercados. Los acuerdos de libre comercio ya existentes con los P.M.N.C. deben extenderse, según la Comisión, a más sectores. Para crear un mercado más integrado es necesario, además, que los socios de la U.E. celebren también entre sí acuerdos similares;

— perspectivas relativas a la migración legal y a la circulación de personas: los efectos del envejecimiento de la población y del declive demográfico, de la mundialización y de la especialización hacen que pueda ser beneficioso para la U.E. y sus países vecinos establecer mecanismos que permitan que los trabajadores puedan desplazarse al lugar en que se necesiten más sus servicios, si bien la libre circulación de personas y trabajadores sigue siendo, estima la Comisión, el objetivo a largo plazo;

— intensificación de la cooperación en la prevención y en la lucha común contra las amenazas a la seguridad, tales como el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, las aduanas y el fraude fiscal, los riesgos nucleares y medioambientales y las enfermedades transmisibles;

— mayor intervención política de la U.E. en la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Especialmente se señala que la U.E. debe desempeñar un papel más activo para facilitar la solución de diferencias sobre Palestina, Sáhara Occidental, etc. Una mayor participación de la U.E. en la gestión de crisis en respuesta a amenazas regionales específicas supondría una demostración tangible de la voluntad comunitaria de asumir una mayor parte de la carga de la resolución de conflictos en los países vecinos;

— mayores esfuerzos para fomentar el respeto de los derechos humanos, la cooperación cultural y el entendimiento mutuo, como base para la consecución de unas relaciones políticas más estrechas, una mayor cooperación en materia de justicia y seguridad, una mejor protección del medio ambiente y una mejor gobernanza. La U.E. debe esforzarse más por crear una imagen positiva en los países vecinos y luchar contra los estereotipos que influyen en las percepciones de los países vecinos;

— integración en las redes de transporte, energía y telecomunicaciones y en el espacio europeo de investigación. Para ello, dentro del programa MEDA se están elaborando proyectos de interconexión de infraestruc-

turas y aproximación y armonización reglamentaria en los ámbitos del transporte, la energía y las telecomunicaciones (redes transmediterráneas);

— apoyo de la integración en el sistema comercial mundial: en opinión de la Comisión, la adhesión a la Organización Mundial del Comercio forma parte integrante de cualquier programa económico positivo y es, además, importante para expandir el comercio y atraer inversiones. Por ello, se compromete a apoyar que se lleven a cabo a un ritmo elevado las negociaciones de la O.M.C. con los países vecinos candidatos (en el caso de los P.M.N.C., se refiere a Argelia, Líbano y Siria);

— establecimiento de nuevas fuentes de financiación, ya que las subvenciones comunitarias existentes en la actualidad no son los únicos medios de impulsar las reformas ni de atraer inversiones privadas.

Hasta aquí el contenido concreto que la Comisión pretende con esta nueva política de vecindad. ¿Carta a los Reyes Magos o voluntad política real de establecer un marco más estrecho de relación y cooperación?. Al día de hoy nos falta perspectiva temporal para vislumbrar el contenido práctico y real de estas propuestas y compromisos señalados. De cumplirse estas propuestas, el objetivo a largo plazo sería el establecimiento de una situación semejante a la que se da actualmente en las relaciones políticas y económicas existentes entre la U.E. y los países vecinos del Espacio Económico Europeo. Las diferencias de todo tipo entre estos dos “tipos de vecinos” son tan evidentes que estaría de más añadir cualquier comentario al respecto.

Para las autoridades comunitarias, la ejecución de los acuerdos existentes continúa siendo una prioridad. La U.E. contempla esta nueva política de vecindad como un complemento de las políticas y mecanismos existentes con cada región vecina (Rusia, N.E.I. y P.M.N.C.), sin que pretenda pasar por encima de los marcos de relaciones existentes, sean los acuerdos de cooperación establecidos con Rusia y los N.E.I., o los Acuerdos de Asociación en el caso de los P.M.N.C.).

En cualquier caso, y teniendo en cuenta la historia pasada, no es descabellado pensar que la próxima ampliación supondrá también por reacción, un impulso al proceso de Barcelona. Así se desprende de las Declaraciones incluidas en los últimos Consejos Europeos.

En cuanto a los desafíos inmediatos de la ampliación y las consecuencias concretas que ya se están derivando para el desarrollo del proceso de Barcelona, podemos señalar que ya han comenzado a producirse reuniones “a 35”. Efectivamente en la Reunión Euromediterránea intermedia de ministros de Asuntos Exteriores celebrada el 26/27 de mayo de 2003 en la isla

griega de Creta, para evaluar el Plan de Acción de Valencia y preparar la próxima cumbre euromediterránea de Nápoles, participaron por vez primera los ministros exteriores de los países no mediterráneos de la próxima ampliación; también acudieron como invitados especiales, delegaciones de Libia y Mauritania.

No queda sino valorar de forma positiva la decisión de invitar a Libia a participar en el proceso y hacer votos para su próxima integración plena en el mismo, una vez levantadas las sanciones impuestas por Naciones Unidas y reintegrado a la comunidad internacional. Quedarían por incorporar al proceso de Barcelona a Albania y Croacia, en tanto que ambos son Estados plenamente Mediterráneos. Los demás Estados ex-yugoslavos podrían integrarse progresivamente, asimilándolos a los Estados que, sin ser geográficamente mediterráneos, pertenecen a aquel, como Jordania, o concediéndole un status similar al de Mauritania que ha acudido a las últimas reuniones como “invitado especial” de la presidencia<sup>90</sup>.

Indudablemente, a medio plazo vislumbramos una modificación del Diálogo Euromediterráneo. Esperemos que la próxima ampliación libere las energías suficientes para que el proceso pueda adquirir un nuevo dinamismo que contribuya a enfrentar adecuadamente sus desafíos más apremiantes.

90. BLANC ALTEMIR, A.: “Un nuevo impulso a la arquitectura mediterránea de la Unión Europea” en BLANC ALTEMIR, A. (Ed.): *El Mediterráneo: un espacio común para la cooperación (...)*, op. cit., pág. 56.