
LA POLÍTICA MEDITERRÁNEA DE LA UNIÓN EUROPEA

MARIBEL CASTAÑO GARCÍA*

RESUMEN

Las relaciones entre la Unión Europea y los países del Mediterráneo se inician con el nacimiento de la Comunidad Económica Europea en 1957. A partir del 1 de enero de 1958, fecha de entrada en vigor del Tratado de Roma, se ponen en marcha diferentes iniciativas que han contribuido a configurar lo que hoy podemos denominar con propiedad la política mediterránea de la Unión. En todo caso, quizás convenga recordar dos obviedades. Una, que la Unión es mediterránea de nacimiento —Francia e Italia, miembros originarios de la Comunidad Económica Europea lo son— y dos, que la Comunidad, por un principio elemental que rige en las relaciones internacionales, no puede hacerse originando daños a terceros, lo que quiere decir que hay que mantener los flujos comerciales ya existentes con los denominados países terceros mediterráneos, dada la alta dependencia comercial que tienen respecto de lo que va a ser mercado comunitario; en definitiva, la dimensión mediterránea es consustancial a la Unión Europea.

ABSTRACT

The beginning of the relationships between the EU and the Mediterranean countries is placed at the origin of European Economic Community, at 1957. The EU always had a Mediterranean dimension. From 1st January 1958 the Mediterranean Politics are taking place through the implementation of some actions. In order to a better understanding of this Mediterranean reach, we could not forget two questions. First, that the EU

* Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

is Mediterranean from its origin, since two Mediterranean countries, Italy and France, take part in its birth. Second, according to a statement in International Relations, the new unities couldn't take form from damage to third countries. So it was obligatory to retain the trade flows prior to EC formation between the Mediterranean third countries and European countries.

RÉSUMÉ

Les rapports entre l'Union Européenne et les pays de la Méditerranée ont commencé avec la naissance de la Communauté Économique Européenne, en 1957. C'est à partir du 1er. Janvier de 1958 qui commence ce qu'on peut déjà nommer comme la politique méditerranéenne de l'Union, à partir de la mise en place de différentes actions. En tout cas, il ne faut pas oublier deux évidences. D'abord, la "méditerranéité" de la naissance de l'Union, étant donné que parmi ses membres, il y a deux qui appartient à la méditerranée, la France et l'Italie. Deuxième, en vertu du principe qui régit les relations internationales, la Communauté ne pourra pas se former en dégât d'autres. Autrement dit, il fallait maintenir les flux commerciaux qui existaient déjà avec les surnommés pays tiers de la Méditerranée. C'est pour cela qu'on peut affirmer que la dimension méditerranéenne est consubstantielle à l'Union Européenne.

Las transformaciones de la sociedad internacional, la ampliación y profundización de la integración europea y la evolución de los Estados terceros implicados son, en nuestra opinión, las variables fundamentales que han contribuido a impulsar y desarrollar la política mediterránea de la Unión, a través de un proceso que pretendemos describir a grandes rasgos.

Los inicios de la política mediterránea (1957-1972)

El objetivo básico del Tratado de Roma es crear una entidad supranacional con personalidad jurídica propia —la Comunidad Económica Europea— cuya misión es promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una

expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran.

Se trata, por tanto, de poner en marcha un proceso de integración económica que tiene una necesaria dimensión exterior a la que atiende el propio Tratado a través de una serie de disposiciones, un tanto dispersas y de diferente alcance, que regulan las relaciones exteriores de la Comunidad.

Entre esas disposiciones hay que mencionar la relativa al establecimiento de un arancel aduanero común y una política comercial común respecto a terceros Estados (artículo 3b); la relativa a la asociación de los países y territorios de ultramar, a fin de incrementar los intercambios y promover en común el desarrollo económico y social (artículo 3k); la disposición que abre la posibilidad de que la Comunidad concluya acuerdos de asociación con un tercer Estado, una unión de Estados o una organización internacional (artículo 238); la que establece el mecanismo de ingreso de nuevos Estados europeos como miembros de la Comunidad (artículo 237); las que prevén la cooperación de la Comunidad con las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y otras organizaciones internacionales (artículos 229 a 231); por último, el artículo 113 que se refiere a los acuerdos comerciales que la Comunidad pueda establecer.

Además, los artículos 131 a 136 regulan las relaciones con los países y territorios de ultramar, dependientes de los Estados miembros; con ellos la Comunidad establecerá acuerdos de asociación que tendrán como objetivo prioritario favorecer los intereses de los habitantes de dichos países y territorios y su prosperidad, de modo que puedan alcanzar el desarrollo económico, social y cultural al que aspiran, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, según dice el preámbulo del Tratado de Roma¹.

Con relación a la dimensión comunitaria que nos ocupa, se hace referencia específica a las relaciones con algunos países mediterráneos; en este sentido, cabe destacar que el artículo 227 establece las disposiciones del Tratado aplicables a Argelia, todavía colonia francesa, y que los Estados miembros aprueban un Protocolo en función del cual las mercancías originarias y procedentes de Marruecos y Túnez podrán mantener el régimen especial de importación establecido por Francia, y lo mismo se estipula para el régimen de importación existente entre Italia y Libia². Además, los Estados miembros formulan una

1. El anexo IV del Tratado recoge la relación de esos países y territorios, entre los que no hay ninguno mediterráneo. Puede verse en Medina (1976: 271-272).

2. Ver el Protocolo relativo a las mercancías originarias y procedentes de ciertos países y que disfrutaban de un régimen especial a la importación en uno de los Estados miembros en Medina, op. cit. pp. 271.

declaración de principios con vistas a la asociación de Libia a la Comunidad; en ella manifiestan su deseo de mantener e intensificar los intercambios ya existentes entre los Estados miembros y Libia y de contribuir a su desarrollo económico y social, y se declaran dispuestos, desde la entrada en vigor del Tratado, a proponer a Libia negociaciones encaminadas a la conclusión de convenios de asociación económica a la Comunidad³.

Del análisis de estas disposiciones podemos extraer algunas conclusiones. En primer lugar, que no se trata de un conjunto sistemático de normas orientadas a conformar la acción exterior de la Comunidad, sino de una serie de disposiciones que representan o manifiestan la proyección exterior del proceso interno de integración. En segundo término, que el Tratado establece un marco privilegiado o especial de relaciones con los países y territorios de ultramar dependientes de los Estados miembros; se trata de un régimen de asociación que supone, además, un compromiso con la cooperación internacional al desarrollo, compromiso que sólo en este caso la Comunidad asume de modo explícito. Por último, que el proyecto comunitario nace con una clara dimensión mediterránea más allá de los límites europeos; esta dimensión se proyecta de manera expresa hacia los países del Magreb, lo que indicaría que su origen está en las relaciones coloniales que algunos Estados miembros mantienen —caso de Argelia— o han mantenido en la región; pero la proximidad geográfica, la vecindad, que propicia los intercambios de todo tipo es otra razón poderosa —en nuestra opinión la primera— que contribuye a diseñar esta dimensión, que desde el principio abarca a todos los países ribereños del Mediterráneo, aunque el Tratado no diseña un plan global de actuación para la zona.

Lo cierto es que la integración prevista en el Tratado fue desarrollándose a buen ritmo; en consecuencia, la Comunidad va creando una red compleja de relaciones exteriores a través de acuerdos comerciales y de asociación con un importante número de Estados, al mismo tiempo que aumenta su participación en algunas organizaciones internacionales. Buena prueba del éxito alcanzado por el proyecto comunitario son las solicitudes de asociación y de admisión de nuevos miembros que comenzaron a formularse desde 1961.

Pero así como la solicitud de admisión está prevista, de modo preciso, para los Estados europeos que aspiren a convertirse en nuevos miembros de la Comunidad, la asociación es una fórmula más abierta que ofrece, en principio dos grandes vías: la asociación comunitaria y la bilateral. La asociación comunitaria es global entre la Comunidad, de una parte, y un conjunto de países, de otra;

3. La declaración se puede ver en la obra ya citada de Medina, p. 302.

la fórmula está prevista en la parte cuarta del Tratado para asociar a los países y territorios de ultramar dependientes de los Estados miembros, aunque posteriormente se acogieron a ella otros grupos de Estados. La bilateral se regula en el artículo 238, que la define como una asociación que se caracteriza por “*derechos y obligaciones recíprocos, acciones en común y procedimientos especiales*”, es decir, una asociación muy flexible que permite un margen de actuación amplio. En este sentido, conviene recordar que, en 1962, el Informe Birkelbach, que ponía en duda la viabilidad de la Comunidad, caso de tener un gran número de países asociados, distinguía tres posibles formas de asociación bilateral, una basada en una unión aduanera, otra en una zona de libre comercio y la tercera en acuerdos especiales de cooperación económica. A la luz de esta interpretación, el Parlamento Europeo estimó que la asociación debía reservarse a países europeos, que las solicitudes deberían ser estudiadas caso por caso y en cuanto a las condiciones políticas debían ser tanto más parecidas a las exigibles para la admisión cuanto más cerca estuviera ésta de formularse⁴.

Precisamente al abordar la vinculación a la Comunidad de los países europeos mediterráneos no miembros, Truyol (1972) pone el acento en los condicionantes políticos para explicar las diferencias entre los casos de Grecia y Turquía, de una parte, y España y Portugal, de otra. En este orden de cosas señala que tanto Grecia como Turquía, miembros del Consejo de Europa, alcanzaron acuerdos de asociación en virtud del artículo 238; que en el caso de Grecia, el golpe de Estado que tuvo lugar el 21 de abril de 1967 supuso la congelación del acuerdo hasta 1974, cuando la democracia fue restaurada, y también la salida del Consejo de Europa. España, por su parte, no era miembro de este organismo y aunque en 1962 solicitó una asociación sólo alcanzó un acuerdo comercial preferencial en 1970. Portugal tampoco era miembro del Consejo de Europa y también había solicitado una asociación en 1962; pero, a diferencia de España, había ingresado en la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC); cuando cuatro Estados miembros de esta Asociación se adhirieron a la Comunidad Económica Europea (Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega), los restantes miembros, considerados no candidatos a la admisión, establecieron acuerdos comerciales bilaterales creando zonas de libre comercio con la Comunidad; este fue el caso del acuerdo con Portugal de 1972⁵. Todo indica que la asociación, para países europeos, ha de subordinarse a la existencia de instituciones democráticas⁶.

4. Sobre el Informe Birkelbach puede consultarse Tamames (1982: 270-271 y 312-313).

5. Portugal y Jordania, que en términos geográficos estrictos no son mediterráneos, al no tener costa en este mar, son considerados como tales por razones políticas y culturales.

6. Truyol (1972: 72-78).

En todo caso, las relaciones con los países mediterráneos no miembros, europeos y no europeos, se establecen a través de acuerdos bilaterales entre la Comunidad, de una parte, y cada uno de los terceros Estados, de otra. Unos son acuerdos de asociación que tienen su fundamento jurídico en el artículo 238, otros son acuerdos comerciales preferenciales —caso de España— o no preferenciales, según lo previsto en el artículo 113. Su contenido y alcance también es muy diferente aunque, en todo caso, no son acuerdos de cooperación, la Comunidad no quiere comprometerse en este terreno con los países mediterráneos; ello resulta tanto más evidente cuanto que la Comunidad crea, en 1958, el Fondo Europeo de Desarrollo con la idea de ayudar a los países y territorios de ultramar con los que sí se ha comprometido a asociarlos para favorecer su desarrollo; de hecho, y aún cuando no había líneas de acción concretas, la relación privilegiada con estos países y territorios se considera el inicio de la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea, al mismo tiempo que pone de manifiesto que la Comunidad opta por la cooperación regional frente a las tesis globalistas o mundialistas, porque entiende que de este modo protege mejor sus intereses comerciales⁷. Por otra parte, esta forma de proceder de la Comunidad está en línea con la práctica de la ONU en esta materia; así, se considera que el subdesarrollo es un problema económico de carácter internacional, que la cooperación internacional es la solución para los problemas internacionales de carácter económico y social y que debe dirigirse especialmente a los países subdesarrollados; en este orden de ideas hay que recordar que la Comunidad puso en práctica el 1 de julio de 1971 un sistema de preferencias generalizadas que consiste en otorgar concesiones, en productos agrícolas e industriales, a todos los países en vías de desarrollo, sin ninguna discriminación y sin reciprocidad⁸.

Lo cierto es que, al concluir esta etapa, todos los países mediterráneos, salvo Albania y Libia —a la que, como hemos referido, se había invitado expresamente a asociarse— han establecido alguna forma de relación con la Comunidad Económica Europea, sentando de ese modo las bases de la futura política mediterránea.

7. En Tamames (op. cit.: 304-325), encontramos una referencia de los diferentes acuerdos. Por su parte, Cartou (1979: 588) agrupa en cuatro categorías los compromisos establecidos, en función de su contenido y de la fórmula jurídica utilizada: acuerdos comerciales no preferenciales, artículo 113 (Yugoslavia); acuerdos comerciales preferenciales, artículo 113 (Israel, España, Líbano); acuerdos de asociación, artículo 238, que incluyen algunas ayudas financieras (Grecia, Turquía, Argelia, Túnez, Marruecos, Egipto, Jordania, Siria); acuerdos de asociación, artículo 238, que constituyen una unión aduanera (Malta y Chipre).

8. Una visión sobre las grandes líneas de actuación de la ONU en materia de cooperación internacional puede encontrarse en Abellán Honrubia (1994).

La Política Global Mediterránea (1972-1990)

A medida que el número de los acuerdos bilaterales iba aumentando, la Comunidad fue sintiendo la necesidad de aplicar una política de conjunto para el Mediterráneo. Había que ordenar la dispersión existente y dar a la proyección mediterránea de la Comunidad la entidad y relieve que los intercambios entre las dos orillas exigían. El reajuste al que obligaba la primera ampliación de la Comunidad Europea era la ocasión propicia para abordar este asunto.

El 22 de enero de 1972 se produce la adhesión del Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega a las Comunidades Europeas⁹. El 22 de julio se firman los acuerdos entre la Comunidad y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio no candidatos a la adhesión. El 27 de julio el Consejo se dirige a la Comisión pidiéndole que haga propuestas concretas con vistas a una aproximación global de las relaciones con los países de la cuenca mediterránea y las propuestas se formalizan en una comunicación de 27 de septiembre, donde ya aparece un compromiso con la cooperación. La cumbre celebrada en París los días 19 y 20 de octubre de 1972 profundiza la integración fijando nuevos campos de acción para la Comunidad y aborda una serie de temas con vistas a la próxima ampliación que tendrá lugar el 1 de enero de 1973. Con relación a los países mediterráneos, los Jefes de Estado y de Gobierno quieren que los acuerdos que habrá que establecer para responder a la nueva realidad de la Comunidad mantengan las ventajas que les proporcionan las relaciones especiales vigentes; al mismo tiempo, pretenden una acción política común en el Mediterráneo que responda a las necesidades de desarrollo de los países afectados, en línea con la opinión de la Comisión. Es ahora cuando empieza a configurarse el marco regional mediterráneo de cooperación al desarrollo.

Pero teniendo en cuenta las competencias comunitarias del momento, los acuerdos tenían que seguir siendo comerciales. Sin embargo, según afirma Cartou (1979), la comunicación de la Comisión de 27 de septiembre incidía en la necesidad de ampliar ese marco para atender a los muchos intereses comunes existentes entre los países ribereños del Mediterráneo derivados de la situación de vecindad; esos intereses comunes, según el mismo autor, se manifiestan en ámbitos como los intercambios agrícolas e industriales, el turismo, la energía, la mano de obra, las condiciones ecológicas y, desde luego, entre esos intereses y problemas compartidos o comunes ocupa un lugar importante la seguridad del Mediterráneo¹⁰. De este modo se amplía el carác-

9. Noruega celebró un referéndum de 25 de septiembre de 1972 y los ciudadanos rechazaron la adhesión, por lo que el Gobierno, desautorizado, tuvo que renunciar a la misma.

10. Cartou, op. cit.: 589.

ter comercial de los acuerdos incorporando elementos de cooperación económica, financiera, técnica y social.

El objetivo general de la Comunidad es definir, en un marco global para todos los países interesados en mejorar la relación con la Comunidad, regímenes particulares para responder a necesidades concretas de los diferentes países. La razón es que entre los Estados mediterráneos hay elementos comunes, pero también profundas diferencias derivadas de la orientación política, el grado de desarrollo o el nivel económico; además, algunos Estados mediterráneos europeos pretenden adherirse a la Comunidad. En consecuencia, la Comisión establece dos modelos básicos de acuerdos, de asociación con los países más desarrollados de la zona con los que prevé uniones aduaneras (Malta, Chipre y Turquía) y de cooperación global con los menos desarrollados con los que aspira a crear zonas de libre comercio (Magreb, Mashrek, Israel y Yugoslavia). En todo caso, los acuerdos han de contener disposiciones adaptadas a cada país, pero en la perspectiva de conjunto que la Comunidad define para cada sector.

Esta forma de operar hace que las negociaciones sean muy complejas; además, hubo fuertes diferencias entre los Estados miembros y, por otro lado, la crisis del petróleo de 1973 también enrareció las negociaciones con los países mediterráneos árabes. De modo que los resultados de la Política Global Mediterránea, que da lugar a los acuerdos de segunda generación, no se manifiestan hasta 1975 con la firma del acuerdo con Israel; el Magreb concluye los suyos en 1976 (Marruecos, Túnez y Argelia) y el Mashrek en 1977 (Egipto, Siria, Jordania y Líbano); se establecen sobre la base jurídica del artículo 238 y por tiempo ilimitado; a lo largo de la década se firman con el resto de los países mediterráneos¹¹. Estos acuerdos suponen la supresión de aranceles y contingentes para la mayoría de los productos industriales procedentes de los países mediterráneos, pero los productos agrícolas, al igual que en los acuerdos de primera generación, tienen un acceso muy limitado al mercado europeo por las exigencias de la política agrícola común. Por otra parte, el compromiso con la cooperación, básicamente técnica y financiera, se manifiesta por la incorporación de protocolos financieros de cinco años de duración con el objetivo de contribuir al desarrollo económico de los asociados, con fondos procedentes del presupuesto de la Comunidad y del Banco Europeo de Inversiones; en total se adoptaron cuatro protocolos financieros, el último, vigente entre 1992-1996, fue sustituido por los instrumentos financieros del proceso de Barcelona.

11. Las negociaciones con Grecia, Portugal y España cambian de naturaleza al tratarse ya de negociaciones para la adhesión. Por otra parte, al igual que en la etapa anterior, Albania y Libia, por razones internas, siguen sin establecer ningún tipo de acuerdo con la Comunidad Económica Europea.

Pero la Política Global Mediterránea comenzó a tener dificultades al iniciarse la década de los ochenta porque la fórmula la utilizó la Comunidad para otros muchos países, es decir, se generalizó, y siendo un sistema privilegiado comenzó a serlo menos; en este orden de cosas hay que señalar que en 1975 se firma el convenio de Lomé I con 46 Estados de África, Caribe y Pacífico¹² y en 1976 se añade el primer programa de cooperación con los países en desarrollo de América Latina y Asia. De manera que las acciones comunitarias en materia de cooperación fueron abarcando gran parte de los países en vías de desarrollo, superando la filosofía regionalista de la primera etapa y comprometiéndose también con una política global a escala mundial, en línea con lo establecido en la Declaración de París de 1972, que consideró que había que avanzar en las dos dimensiones. Además, en esta década el número de países terceros mediterráneos disminuye porque el 1 de enero de 1981 se incorpora Grecia a la Comunidad y el 1 de enero de 1986 Portugal y España, lo que obliga a adaptar, de nuevo, el acervo comunitario.

En este proceso de reestructuración cabe señalar el acuerdo del Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 29 y 30 de marzo de 1985 que acepta la adhesión de España y Portugal a las Comunidades y adopta un acuerdo sobre los programas integrados mediterráneos. Ello da lugar a una serie de negociaciones realizadas en 1986, que concluyen con la formulación de una Nueva Política Mediterránea, que reduce la protección aduanera, establece nuevas concesiones agrícolas y amplía la ayuda financiera, además de establecer nuevas estructuras que permiten una mayor agilidad y eficacia en la gestión de los acuerdos. Se trata, en el fondo, de una política orientada a garantizar a los países terceros mediterráneos unos mínimos en cuanto a sus exportaciones a la Comunidad.

Sin embargo, esta nueva orientación no pudo ser implementada. En primer lugar, surgieron problemas entre los Estados miembros a la hora de revisar los acuerdos vigentes; en este sentido, España tuvo paralizado el proceso hasta 1989, en que consiguió ciertas ventajas para sus productos agrícolas. Pero, entonces, la propuesta se vio desbordada por los acontecimientos internacionales; en efecto, en 1989 los países de Europa Central y Oriental (PECOS) inician el proceso de transición democrática y para apoyar y contribuir a ese proceso, en ese mismo año, la Comunidad pone en marcha el programa de cooperación Phare; es cierto que, en un primer momento, los beneficiarios son Polonia y Hungría y que el alcance del programa estaba limitado a satisfacer

12. Muchos de los antiguos países y territorios de ultramar, una vez independientes, se incorporan a ese convenio.

necesidades básicas, pero el curso de los acontecimientos exigió una progresiva ampliación del mismo; de hecho, el programa Phare terminará siendo el principal instrumento financiero para ayudar a estos países a preparar su adhesión a la Unión Europea. En definitiva, la desaparición de la guerra fría y la asunción de los valores democráticos por parte de los países de Europa Central y Oriental, al mismo tiempo que permite a la Comunidad avanzar hacia la dimensión humana y espacial a que aspiraba desde su creación, exige un nuevo planteamiento de la política mediterránea.

La Política Mediterránea Renovada (1990-1996)

Como hemos apuntado, las revoluciones de 1989 en la Europa del este suponen el fin del sistema internacional construido después de 1945 y con ello el fin de la guerra fría. Los presidentes de Estados Unidos, George Bush, y de la Unión Soviética, Mijaíl Gorbachov, se reúnen en el buque Máximo Gorki fondeado en la costa de Malta los días 2 y 3 de diciembre de 1989 (el muro de Berlín había caído el 9 de noviembre) para analizar los cambios vertiginosos que está viviendo Europa, y proclaman que se inicia una nueva era en las relaciones internacionales y el fin de las tensiones que habían definido la guerra fría. Bush invita a la URSS a integrarse en la comunidad internacional y Gorbachov proclama que el mundo termina una época de guerra fría e inicia un periodo de paz. El 21 de noviembre de 1990, los Estados participantes en la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa adoptan la Carta de París para una nueva Europa, que es un documento cuya finalidad es, precisamente, regular las relaciones internacionales tras la guerra fría. El 8 de diciembre de 1991 los Acuerdos de Minsk y Alma Atá establecen que la URSS, como sujeto de derecho internacional y como realidad geopolítica, deja de existir. Se trata de dos fenómenos —fin de la guerra fría y desaparición de la URSS— que cambian radicalmente el mundo y obligan a repensar el Mediterráneo desde nuevas perspectivas, antes de implementar o renovar la política comunitaria hacia la región¹³.

Por otra parte, la situación de los países terceros mediterráneos se estaba deteriorando desde hacía algún tiempo y la disparidad entre las dos orillas seguía aumentando a pesar de los esfuerzos comunitarios para contribuir al desarrollo de la región. Buena prueba de que la Política Global no estaba arrojando los resultados esperados es el informe que, ya en 1985, emite el Comité Económico y Social en el que señala que los acuerdos vigentes no

13. La Carta de París para una nueva Europa y los acuerdos de Minsk y Alma Atá están recogidos en Pereira Castañares y Martínez Lillo (1995: 702-709 y 724-727, respectivamente).

reducen el déficit comercial que estos países tienen con la Comunidad, bien al contrario, el déficit está aumentando sensiblemente¹⁴. De modo que no es extraño que la crisis económica mundial que se desencadena a comienzos de los noventa, consecuencia de los profundos cambios del sistema internacional, afecte gravemente a estos países. En este sentido, la Comisión reconoce la precaria situación por la que atraviesan —la renta ha disminuido, mientras el paro y la emigración están creciendo— y el riesgo que ello supone para la seguridad de la Comunidad, dado que la estabilidad y la seguridad del sur son factores clave para la seguridad del norte¹⁵.

De modo que al repensar el Mediterráneo la visión como zona de riesgo, de problema, de conflicto, cobra fuerza, aún cuando no es novedosa. En este sentido, en el sistema internacional que se impone después de 1945, el Mediterráneo ha sido uno de los escenarios donde las tensiones generadas por la guerra fría se han manifestado con mayor intensidad; la presencia en sus aguas de las flotas soviética y estadounidense, además de las fuerzas de la OTAN, es buena prueba de ello. Además, es un área donde el conflicto entre desarrollo y subdesarrollo se ha evidenciado de manera especialmente crítica, dada la gran distancia que en esta materia existe entre los países de la ribera norte y los de la ribera sur, por otra parte tan cercanos geográficamente. También cabe destacar las tensiones y conflictos generados por el proceso de descolonización que, como en el caso anterior, adquiere connotaciones especiales al producirse entre países ribereños del Mediterráneo. En realidad, son los grandes problemas de la sociedad internacional —guerra fría, subdesarrollo, descolonización— los que se reflejan en esta región, pero es cierto que la heterogeneidad y la asimetría que existen entre los países que la integran contribuyen a acentuar los factores de riesgo y a centrar los análisis del Mediterráneo desde la perspectiva de la seguridad.

Como decimos, esa percepción conflictiva del Mediterráneo, muy mediatizada por la bipolaridad y el colonialismo, sigue manteniéndose una vez concluida la guerra fría, pero se aprecian cambios en cuanto a los factores de riesgo y a las estrategias para neutralizarlos. Por lo que se refiere al primer aspecto, los numerosos análisis que se realizan sobre la región refieren como principales elementos de inseguridad, graves conflictos armados, crisis económicas profundas, crecimiento demográfico excesivo, alta concentración de armamento, alarmantes problemas medioambientales, ascenso del fundamentalismo islámico con una fuerte carga de rivalidad con el mundo occidental y progresivo deterioro social. En nuestra opinión, esos análisis lo que reflejan

14. CES 92/85.

15. SEC (89) 1961 y SEC (90) 812.

es un cambio en el concepto de seguridad, que adquiere un carácter multidimensional, más adecuado a los riesgos de la sociedad internacional de los años noventa, añadiendo a los aspectos militares aspectos económicos, sociales, ecológicos y humanitarios; se trata, por otra parte, de un cambio que venía gestándose desde mediados de los años ochenta, cuando la dinámica de bloques inicia su última etapa, y por eso, como señala Barbé (2003) *“el final de la guerra fría no hizo sino reforzar un proceso en curso en el mundo de las ideas: sustitución del estrecho concepto de seguridad nacional, basado en la defensa del propio territorio con instrumentos militares, por un concepto de seguridad global”*¹⁶.

Se trata, por tanto, de una seguridad que se concibe en términos globales, en el sentido de que las diferentes dimensiones que la configuran están estrechamente entrelazadas, no operan aisladamente unas de otras y existe entre ellas una fuerte interdependencia; sin embargo, esta forma de entender la globalidad y la interdependencia no es suficiente, hay que añadirle otra perspectiva que es la que lleva a Arenal (2002) a afirmar que *“todos los grandes problemas de nuestro tiempo... son problemas globales y comunes y son expresión y producto de la interdependencia y globalidad que caracteriza a la sociedad mundial y de la superación del referente estatal para hacer frente a los mismos”*¹⁷. Naturalmente, las estrategias diseñadas para intentar garantizar la seguridad así entendida tendrán que adecuarse a los nuevos riesgos y la cooperación se perfila como el instrumento más idóneo para hacer frente a problemas comunes, que ponen de manifiesto la debilidad de las fronteras estatales y que demandan soluciones también comunes, basadas en la coordinación de las políticas de los actores, especialmente de los más directamente implicados.

Pero no sólo el concepto de seguridad ha evolucionado, también el concepto de desarrollo ha cobrado nuevas dimensiones; si en su acepción clásica desarrollo era sinónimo de crecimiento económico, ahora, a esta dimensión, que sigue siendo importante, se le añaden otras. En este sentido, la declaración sobre el derecho al desarrollo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 41/128 el 4 de diciembre de 1986, reconoce que el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político que tiende al mejoramiento constante del bienestar de los individuos, que el derecho al desarrollo es un derecho humano —lo que convierte a la persona

16. Sobre la evolución del concepto de seguridad véase Barbé (2003: 280-283, la cita en p. 280).

17. Sobre la actual sociedad internacional, sus características y dinámicas véase Arenal (2002: 17-85, cita en p. 83).

humana en el sujeto central del proceso de desarrollo—, que los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo y deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales. En realidad, la comunidad internacional a través de esta resolución refleja los términos de un debate que estaba presente en numerosos foros y que gira en torno a dos grandes ejes; uno, que la experiencia demuestra que el crecimiento económico por sí sólo no garantiza el desarrollo, porque el desarrollo, al igual que la seguridad, ha adquirido dimensiones globales incorporando aspectos sociales, culturales y políticos y dos, que el desarrollo, así concebido, es un derecho humano y siendo los derechos humanos indivisibles, la promoción y salvaguardia de todos los derechos humanos es parte inherente del desarrollo.

Evidentemente, si el concepto de desarrollo ha evolucionado en los términos señalados, la cooperación al desarrollo ha de desenvolverse en el mismo sentido, lo que quiere decir que ha de adquirir un compromiso claro con la defensa de los principios de la democracia y el respeto del derecho y de los derechos humanos que ellos propugnan.

La Comunidad Europea va a incorporar, en gran medida, esta nueva filosofía de la seguridad, el desarrollo y la cooperación a la política mediterránea. Es obvio que los problemas, riesgos e inseguridades del Mediterráneo son globales y comunes y que sólo desde la cooperación entre los diferentes actores, gubernamentales y no gubernamentales, pueden resolverse. Además, en el preámbulo del Acta Única Europea, aprobada el 27 de enero de 1986, los Estados miembros de las Comunidades reconocen la responsabilidad que le incumbe a Europa en la promoción de la democracia y los derechos humanos y esa responsabilidad se va a materializar en la inclusión de la “cláusula democrática” en los acuerdos con terceros países y grupos regionales¹⁸.

A partir de estos presupuestos, en 1990 la Comisión presenta una propuesta para una Política Mediterránea Renovada concebida como cooperación al desarrollo que introduce novedades importantes¹⁹; de hecho se trata de una

18. La cláusula democrática pretende incentivar la defensa de los derechos humanos condicionando la ayuda de manera que ésta pueda ser incrementada, en el caso de que se aprecie mejoría en el ámbito de los derechos humanos, o reducida —incluso suspendida— en el supuesto de producirse violaciones graves de derechos humanos o interrupciones de procesos democráticos.

19. SEC (90) 812.

aproximación global que llega a solaparse con el marco del Diálogo Euro-Árabe²⁰. La Comisión prima la cooperación financiera, técnica y en materia de medio ambiente sobre la meramente comercial, con apoyo específico para las políticas de ajuste estructural y de integración regional. Como instrumento financiero recurre a los tradicionales protocolos que se renuevan por cuarta y última vez para el periodo 1992-96. Pero fuera de ellos existe una financiación propia para los programas MED, que representan la cooperación horizontal, descentralizada, destinada a crear redes que faciliten el intercambio de experiencias entre ambos lados del Mediterráneo y potencien el diálogo y el conocimiento mutuo en diferentes temas²¹.

Sin embargo, la Política Mediterránea Renovada, que entra en vigor en 1992, no se materializa en ningún acuerdo; en realidad, la renovación de los protocolos financieros para el periodo 1992-96, establecidos ya en la Política Global Mediterránea, es la plasmación de la Política Mediterránea Renovada. Sólo se suscribe un acuerdo, el primero con Albania el 11 de mayo de 1992, que aplica por primera vez a un país mediterráneo la condicionalidad democrática, pero no responde a la filosofía señalada, sino a las especiales circunstancias por las que está atravesando este país. Por otra parte, la guerra que se desencadena en Yugoslavia lleva a la Comisión a suspender, en 1991, el acuerdo vigente entre ambas partes. Lo que sucede es que la Comisión establece un plazo antes de suscribir nuevos acuerdos y ese plazo no llegó a superarse porque el ritmo de los acontecimientos lleva a un nuevo planteamiento de la política mediterránea comunitaria.

Asociación euromediterránea 1995²²

La necesidad de celebrar una Conferencia sobre el Mediterráneo se plantea de manera precisa una vez concluida la guerra del Golfo, provocada por la ocupación de Kuwait por Irak el 2 agosto de 1990. Europa, en el marco de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, hacía tiempo que reconocía que su estabilidad y seguridad estaban vinculadas a la estabilidad

20. El Diálogo Euro-Árabe es un foro de reflexión establecido entre la Comunidad Europea y la Liga Árabe que constituye una toma de conciencia de los intereses comunes y complementarios que ligan a las dos regiones; el Diálogo comienza en 1973, cuando la unidad entre los países árabes es sólida, y acaba en 1990, cuando, tras la guerra del Golfo, será lo sub-regional lo que prime frente a lo regional árabe. Sobre esta cuestión pueden consultarse las obras de Benchenane (1983) y González Ferrín (1997).

21. Entre estos programas podemos citar MED-Campus (enseñanza superior), MED-Invest (desarrollo de pequeña y mediana empresa), MED-Urbs (Colectividades territoriales), MED-Media (profesionales de los medios de comunicación) y MED-Avicenne (centros de investigación).

22. Nos detenemos brevemente en este punto que es objeto de consideración pormenorizada en otro artículo publicado en este mismo volumen.

y seguridad de los países del sur del Mediterráneo. En este sentido, la Carta de París para una Nueva Europa al referirse a la región del Mediterráneo considera que los cambios producidos en Europa son positivos para la región y que hay que reforzar la seguridad y la cooperación, fomentando el desarrollo económico y social para reducir el desnivel existente en cuanto a prosperidad entre Europa y sus vecinos mediterráneos²³. Tras la guerra del Golfo esa idea se refuerza y el 4 de marzo de 1991, apenas concluida la guerra, hay una iniciativa conjunta de España, Francia, Italia y Portugal proponiendo una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo porque “el desvanecimiento de la confrontación entre bloques y el desarrollo dramático de la crisis del Golfo están mostrando al mundo la necesidad de una nueva perspectiva para asegurar la estabilidad en el Mediterráneo y en Oriente Medio”²⁴; se trata de iniciar un proceso que aborde de forma global y progresiva los problemas de la región, dirigido a definir un conjunto de reglas que cubran al mismo tiempo los aspectos de la seguridad, la cooperación y la dimensión humana.

Una iniciativa de esa naturaleza no tiene cabida en el seno de la Comunidad Económica Europea y la Cooperación Política Europea, que expresamente excluye de la cooperación los asuntos de seguridad (dimensión militar) y de defensa. Pero el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992 crea la Unión Europea, de naturaleza política, e instaura una Política Exterior y de Seguridad Común, y la Unión Europea tiene sobradas razones, vista la inestabilidad de la región, para incorporar las relaciones con los vecinos del sur en la Política Exterior y de Seguridad Común. De modo que a partir del 1 de noviembre de 1993, fecha de entrada en vigor del Tratado, la idea de celebrar una Conferencia entre la Unión y sus interlocutores mediterráneos toma forma a través de sucesivos Consejos Europeos. En este sentido, el Consejo Europeo de Corfú celebrado en junio de 1994 da un mandato al Consejo para que evalúe, junto con la Comisión, la política global de la Unión en la región del Mediterráneo y las posibles iniciativas para reforzarla, al mismo tiempo que contempla la posibilidad de convocar una conferencia euromediterránea en 1995.

Cumpliendo con ese mandato, en octubre de 1994 la Comisión presenta una Comunicación al Consejo y al Parlamento para reforzar la política mediterránea de la Unión Europea mediante una asociación euromediterránea²⁵. En la introducción la Comisión señala que los cambios geopolíticos han dado lugar

23. Pereira Castañares y Martínez Lillo (op. cit.: 706).

24. Ibid. p. 715.

25. COM(94) 427 final.

a que, desde 1989, la Comunidad se concentre en las políticas dirigidas hacia los países del este y centro de Europa, ayudándoles a integrar sus economías en las de Europa occidental, y hacia la región del Mediterráneo; en ambos casos, las políticas respondían a circunstancias geográficas, históricas, políticas, económicas y culturales; ahora, la Unión quiere basar sus relaciones en las necesidades y capacidades específicas de cada región, por eso el proceso de preadhesión que se está llevando a cabo con los países de la Europa central y oriental no interfiere en absoluto en la voluntad de estrechar los vínculos con los vecinos mediterráneos. También indica la Comisión que la propuesta contempla esencialmente las relaciones con los países del Magreb, Mashrek e Israel y resalta las relaciones específicas que la Comunidad mantiene, para la adhesión, con Turquía, Malta y Chipre; los países de la antigua Yugoslavia están expresamente excluidos. La Comisión concibe la política mediterránea como pluridimensional y a largo plazo y enmarcada en dos grandes capítulos, uno sobre estabilidad política y seguridad y otro sobre aspectos económicos y afirma que la Unión tendrá que establecer con sus socios mediterráneos un diálogo permanente sobre los principios democráticos, la gobernabilidad y el respeto a los derechos humanos.

El Consejo Europeo de Essen celebrado los días 9 y 10 de diciembre de 1994 apoya la iniciativa, se congratula de que España abra la conferencia, manifiesta su preocupación por el avance del fundamentalismo en el norte de África y afirma que se fortalecerá el desarrollo regional en Oriente Próximo, incluidos los territorios palestinos. Por su parte, el Consejo Europeo de Cannes, de 26 y 27 de junio de 1995, apoya la propuesta del Consejo de Asuntos Generales de 12 de abril de 1995 que establece los objetivos para la conferencia euromediterránea de Barcelona articulados en torno a tres capítulos: político y de seguridad, destinado a definir un espacio común de paz y estabilidad, el económico y financiero, para construir una zona de prosperidad compartida y un capítulo social y humano.

La I Conferencia Euromediterránea se celebra en Barcelona los días 27 y 28 de noviembre de 1995, reuniendo a los 15 Estados miembros de la Unión Europea con 12 socios del sur y el este del Mediterráneo²⁶. La Conferencia adopta una Declaración y un Plan de Acción para poner en marcha un objetivo a largo plazo que es la Asociación Euromediterránea, que se concibe como

26. Los socios no comunitarios son Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, la Autoridad Palestina, Jordania, Líbano, Siria, Turquía, Chipre y Malta. Libia, condenada entonces por las Naciones Unidas por sus implicaciones en acciones terroristas, no participa en el proceso de Barcelona; sin embargo, asiste con estatuto de observador desde la Conferencia de Stuttgart (1999), una vez levantadas parcialmente las sanciones; dado que las sanciones ya han sido levantadas totalmente, se espera una próxima incorporación de Libia al diálogo euromediterráneo.

el marco global, tanto geográfico como temático, estructurador de las relaciones euromediterráneas. El proceso que se inicia parte e incorpora las relaciones preexistentes, pero significa un cambio cualitativo y conceptual respecto a los esquemas previos porque, como señala Montobbio: “está suscrita conjuntamente por los 27 socios del Proceso, pasando así de una política del Norte hacia el Sur a un partenariado, un proyecto conjunto, un ‘contrato social’ euromediterráneo”²⁷.

Los asuntos, como ya hemos adelantado, se agrupan en tres capítulos. El relativo a la cooperación política y de seguridad, cuyo objetivo es crear un área de paz y estabilidad basada en el respeto a los derechos humanos y la democracia. El capítulo de cooperación económica y financiera, que pretende un área de prosperidad compartida a través de un desarrollo económico y social sostenible y equilibrado; el establecimiento de un área de libre comercio para 2010, que obliga a los socios no comunitarios a realizar importantes reformas estructurales en sus economías, se concibe como el instrumento más adecuado para alcanzar ese objetivo. Por último, la cooperación social, cultural y humana que pretende potenciar el desarrollo de las sociedades civiles con el fin de fomentar el diálogo entre culturas y civilizaciones.

Por otra parte, el proceso de Barcelona es bilateral, porque los acuerdos preexistentes van siendo sustituidos por los nuevos acuerdo de asociación euromediterránea que se siguen estableciendo entre la Comunidad y cada uno de los países terceros; pero, al mismo tiempo, tiene una dimensión multilateral que se manifiesta en el plano institucional, especialmente en el sistema de Conferencias Euromediterráneas, que establecen programas e iniciativas de alcance regional, y las Conferencias sectoriales. También el programa MEDA, principal instrumento financiero creado para alcanzar los objetivos de la Asociación es, a la vez, bilateral y multilateral, porque destina fondos tanto a proyectos bilaterales como regionales.

A través de estas breves notas es fácil concluir que la concepción del proceso de Asociación marca un punto de inflexión en la política mediterránea comunitaria; se trata de un proyecto ambicioso y original que algunos analistas califican incluso de sistema regional, si bien periférico, dada la asimetría existente entre los interlocutores. En cualquier caso, es un proceso que arroja luces y sombras, porque si bien los logros alcanzados son notables, la situación general de la región no ha mejorado sustancialmente,

27. Montobbio (2002: 3).

incluso a veces parece que el proyecto se paraliza y periódicamente hay que volver a relanzarlo. Se han sugerido mejoras, como dar carácter permanente a los mecanismos institucionales para mantener el impulso político, implicar más a la sociedad civil, hacer más visibles los logros, fomentar el conocimiento de los diferentes pueblos y culturas. Sin embargo, creemos que hay razones más profundas que explican esa situación; la Asamblea General de las Naciones Unidas expresa su preocupación por “*la persistente tirantez y la continuación de las actividades militares en algunas partes del Mediterráneo, que dificultan los intentos de fortalecer la seguridad y la cooperación en la región*”²⁸. Mientras esas situaciones se mantengan el proceso de Barcelona difícilmente podrá alcanzar los objetivos programados.

Bibliografía citada

- ABELLÁN HONRUBIA, Victoria: “Capítulos XIV y XV”, Díez de Velasco, Manuel: *Las Organizaciones Internacionales*, 8ª ed., Madrid, Tecnos, 1994, pp.213-241.
- ARENAL, Celestino del : “ La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política “, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*, Bilbao, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, 2002.
- BARBÉ, Esther, *Relaciones internacionales*, 2ª ed., Madrid, Tecnos, 2003.
- BENCHENANE, Mustapha: *Pour un dialogue euro-arabe*, París, Berger-Levrault, 1983
- CARTOU, Louis: *Communautés européennes*, 6ª ed., París, Dalloz, 1979.
- GONZÁLEZ FERRÍN, Emilio: *El Diálogo Euro-Árabe: la Unión Europea frente al Sistema Regional Árabe*, Madrid, AECI, 1997
- MEDINA, Manuel, (dir.): *Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas*, Madrid, CSIC, 1976, pp.
- MONTOBBIO, Manuel: *La presidencia española del Consejo de la Unión europea 2002 y el relanzamiento del proceso de Barcelona*, Documento de trabajo del Real Instituto Elcano (7/10/2002)
- PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y MARTÍNEZ-LILLO, Pedro: *Documentos básicos sobre historia de las relaciones internacionales (1815-1991)* Madrid, ed. Complutense, 1995

28. A/58/467, de 7 de enero de 2004.

TAMAMES, Ramón: *El Mercado Común Europeo. Una perspectiva española y latinoamericana*, Madrid, Alianza Universidad, 1982.

TRUYOL, Antonio: *La integración europea. Idea y realidad*, Madrid, Tecnos, 1972,