

Las relaciones euromediterráneas: 47 años de (des)encuentro.

LUIS ÁNGEL ROMERO QUICIOS

RESUMEN

El año 2010 va a resultar una fecha importante dentro del escenario mediterráneo con la entrada en vigor de la zona de libre comercio de la Asociación Euromediterránea, que engloba a la UE y a once países mediterráneos de la ribera sur más Jordania.

Muchas y diferentes han sido las reacciones que han surgido desde su fundación, en cuanto a la dirección de la AEM y sus fines e intereses.

El presente artículo pretende hacer un repaso a las diferentes políticas diseñadas por la UE y enmarcadas en el apartado de relaciones exteriores de Bruselas, desde su fundación hasta nuestros días, para ser desarrolladas de forma conjunta con los países de la ribera sur del Mediterráneo. Se hace especial hincapié en las líneas y directrices actuales que marca la AEM.

PALABRAS CLAVE

Mediterráneo, Euromediterráneo, Magreb, Masreq, Comunidad Económica Europea (CEE), Unión Europea (UE), Asociación Euromediterránea (AEM), Declaración de Barcelona, Relaciones Internacionales, Zona de libre comercio, Política global mediterránea, protocolos financieros, MEDA, Países Terceros Mediterráneos (PTM), Países Mediterráneos No Comunitarios (PMNC), acuerdos globales o regionales, acuerdos bilaterales, Banco Europeo de Inversiones (BEI).

ABSTRACT

2010 is going to be an important date within the Mediterranean scene with the take effect from the zone of free commerce of the Euro Mediterranean Association, that it includes to the UE and eleven Mediterranean countries of the south shore and Jordan.

Many and different have been the reactions that have arisen from its foundation with the direction from the AEM and its aims and interest.

The present article tries to make a review to the different politics planified by the UE and framed in the section from outer relations of Brussels, from its foundation to our days, to be developed of joint form with Mediterranean countries of the south shore. One becomes special insistence in the lines and present directives that the AEM marks.

En Noviembre de 1995 se dio el visto bueno a una nueva política que marcará las relaciones entre la Unión Europea (UE) y los países de la ribera sur del mar Mediterráneo, un total de doce con la inclusión de Jordania.

Barcelona fue la ciudad elegida para la celebración del encuentro en el que los ministros de AAEE¹ de los respectivos países firmaron una Declaración Final llena de optimismo y grandes esperanzas.

No era la primera vez que se trazaba una política de estas características.

Desde la firma del Tratado de Roma² en el año 1957, la UE, por aquel entonces Comunidad Económica Europea (CEE), ha tenido siempre en cuenta a sus vecinos del sur del Mediterráneo. El objetivo de estas políticas siempre ha sido el mismo: la estabilidad de la zona.

Primero fueron los países del Magreb, debido principalmente a la estrecha relación que mantenían con uno de sus miembros fundadores, Francia.

No se olvide que en 1957, Argelia es todavía parte del estado francés (lo sería hasta 1962), mientras que las independencias de Marruecos y Túnez (ambas en 1956) son muy recientes.

Por este motivo el Tratado de Roma en su protocolo 233 habla de «*relaciones privilegiadas*» entre los tres países magrebíes y Francia.

Las primigenias políticas euromediterráneas se basarán en acuerdos bilaterales de cariz económico-comercial, firmándose acuerdos individuales con algunos países.

Grecia y Turquía serían dos de los países en firmar este tipo de acuerdos, como miembros potenciales de la CEE, en el año 1962. Igual sucedería con Marruecos y Túnez (1963) o Líbano (1965).

Estos acuerdos bilaterales acarrearían una doble problemática casi de inmediato³.

Por un lado encontramos un problema que, aún hoy, sigue sin solución en el seno de Bruselas: el proteccionismo de sus políticas para evitar perjuicios a sus miembros.

Los acuerdos quedaron muy limitados por este hecho, a nivel de cantidades y de temporalidad. Excepción fueron los casos de Grecia y Turquía, debido a la potencialidad apuntada.

El otro problema vino provocado por el carácter individual de estos acuerdos y por la falta de visión de conjunto por parte de la Comunidad. El trato a

¹ La Asociación Nacional Palestina estuvo representada por su rais Yasir Arafat.

² Tratado fundacional de la CEE.

³ Ver Jader, Bichara Europa y el Gran Magreb, Itierna 1992.

determinados países era diferente al de otros y en ocasiones se buscaban soluciones diferentes a problemas de raíz similar.

Esta situación lleva a planificar la primera política mediterránea de la CEE, denominada *Política global mediterránea* y diseñada en la Conferencia de París en octubre de 1972.

Aparte de la corrección de los errores cometidos, esta política estuvo provocada por otros motivos.

Uno de ellos es el poder y la influencia dentro de la CEE. Problema que, por otra parte, también encontramos en la actualidad.

La entrada, en 1972, en la Comunidad de tres países del norte de Europa (Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca), podría desplazar hacia esa zona el centro de poder. Francia e Italia vieron en la creación de esta nueva política mediterránea un buen medio para contrarrestar esta influencia, desarrollando en su escenario una importante serie de políticas.

Por otro, la presión que en los primeros años de la década de los setenta, con la resaca de las independencias, ejercían las antiguas colonias sobre sus antiguas metrópolis a través de la ONU y otros organismos supranacionales. Con ellas reclamaban una serie de responsabilidades históricas por la etapa colonial.

Los objetivos marcados tenían trasfondo económico. Se buscaba consolidar los intercambios comerciales y el desarrollo industrial y agrícola de los países de la ribera sur a través de préstamos y ayudas procedentes de Bruselas⁴ por medio de los denominados *protocolos financieros*, creados a tal efecto.

Esta política global se dirigía a «*los países ribereños directos del Mediterráneo, además de Jordania, que hayan solicitado o pudieran solicitar el establecimiento de relaciones especiales con la Comunidad*».

Se exigía un doble requisito: el marco del enfoque global con acciones a nivel institucional, comercial y social; y la firma individual de una serie de protocolos complementarios que introducían ampliaciones técnicas necesarias para el buen desarrollo del enfoque global.

Se acuña en este momento un término para denominar a los países no comunitarios vinculados a esta política, Países Terceros Mediterráneos (PTM).

Unos cinco años fueron necesarios para lograr los acuerdos y protocolos, a los que se adscribieron un total de diez países tanto del Magreb como del Masreq⁵; desarrollándose a lo largo de la década de los ochenta y nutriéndose de los protocolos financieros que se venían concediendo desde 1976.

⁴ Ver Política Global mediterránea

⁵ El Oriente árabe.

Esta política global tuvo algunos aspectos de interés. Cabe destacar el aumento de las exportaciones de la orilla sur con destino a la CEE, generalmente en productos de los que carecía como son los agrícolas y textiles.

No obstante cometió errores en aspectos donde ya los había cometido (tratos más favorables al Magreb), y el resultado global no pasó de discreto, debido principalmente al desequilibrio existente entre ambas orillas. Esto provocó una mayor dependencia de los países del sur con respecto de la Comunidad, agravado porque la mayoría de los protocolos financieros eran créditos.

Estos resultados, a lo largo de casi diez años de Política Global Mediterránea, llevaron a Bruselas a revisarla a finales de la década de los ochenta, apoyándose en una nueva realidad: la entrada de España en 1986.

Esta revisión se promueve con las propuestas del Consejo Económico y Social de la CEE⁶ y las demandas de los PTM, presentándose los resultados en junio de 1990 con la denominada *Política Mediterránea Renovada*.

Lo primero a apuntar es la nueva denominación de los países de la ribera sur, pasándose a llamar Países Mediterráneos No Comunitarios (PMNC).

Apenas existen diferencias en cuanto a objetivos. La CEE acepta como buena la vía tomada, pero decide introducir algunos matices para subsanar errores y repescar temas obviados en un primer momento.

De esta forma, a la ayuda económica (que se ve aumentada), se le suma la ayuda de tipo logístico y formativo. Se promueve para ello la cooperación horizontal entre ambas orillas, o se trata de buscar un diálogo entre las partes a diferentes niveles; ya sea político, económico o socio-cultural.

Este aspecto resulta interesante. Bruselas comienza a creer en la necesidad del diálogo entre las partes como un instrumento adecuado para el desarrollo de la zona. El aporte de experiencias puede resultar positivo en el campo técnico y profesional, mientras que a nivel político y social puede ayudar a acercar posturas.

Es discutible que parta de una base poco correcta, al pretender que el conocimiento viaje en un sentido único «...se trata de que la Comunidad ayude a que se realice dicha transferencia de su propia experiencia a los PTM y desde otros países a los PTM».⁷

Objetivos novedosos resultan ser el del medio ambiente mediterráneo, promovándose su cuidado y respeto; así como el desarrollo de las telecomunicaciones y los medios audiovisuales. Parece lógico el interés surgido en esta materia, ya que estos medios permiten una rápida distribución de la

⁶ Ver dictamen CES Política Mediterránea de la CEE 1989.

⁷ Ver Vers une politique méditerranéenne renoué. Propositions 1992-96, 1990.

información entre los diferentes países. Se buscó el desarrollo de los medios de comunicación, tratándose de ampliar las redes entre los PTM, y entre ellos y los miembros de la CEE.

En cuanto al apartado económico, se aumentan las inversiones en la zona con la invitación al Banco Europeo de Inversiones (BEI) a intervenir en la zona y favorecer el desarrollo de operaciones. Esta ayuda se encontrará aparte del marco de los protocolos individuales.

Llama la atención que, apenas trazadas las líneas maestras de esta nueva política, sin resultados palpables, se plantee una renovación de la misma.

A finales del año 1991 se empieza a comentar en Bruselas la necesidad de dar un nuevo empuje a las relaciones mediterráneas con la creación de una asociación, buscando aumentar y estrechar las relaciones entre las partes.

Esta reacción viene provocada por la situación esperanzadora que vive la zona, a pesar del primer conflicto del golfo (agosto de 1990 a los primeros meses de 1991).

En octubre de 1991 se lleva a cabo en Madrid la Conferencia de paz arabo-israelí basada en el principio «paz por territorios», ratificados con posterioridad en Oslo.

Esta conferencia lleva a un clima de optimismo en la zona. El principal conflicto que la amenazaba parecía llegar a su fin; y hace pensar a la Comunidad en dar un empuje definitivo a las relaciones dentro del marco mediterráneo.

Por ello, en 1994, el Consejo Europeo aprueba en Corfú la necesidad de reforzar esta política, acordando el Consejo Europeo en el mes de diciembre la organización de una conferencia euromediterránea en Barcelona. Esta se celebró los días 25, 26 y 27 de noviembre de 1995 con la comentada presencia de los ministros de AAEE de los diferentes países⁸.

Las conclusiones de este encuentro, recogidas en la Declaración Final de Barcelona, presentan ese afán de reorientar y estrechar las relaciones entre las partes aprovechando la época de bonanza que vive la zona.

Llama la atención un aspecto, quizás por la marginación a la que se le había sometido en anteriores políticas comunitarias. Un aspecto tan importante como la cultura es «repescado» por esta Declaración para tomar un papel prioritario en el desarrollo de la recién formada Asociación Euromediterránea (AEM).

La idea es clara: para lograr una estabilidad política y comercial en la zona, hay que crear antes un clima de entendimiento y diálogo. Para ello es imprescindible un conocimiento cultural mutuo, que sea la base del proyecto común. Tolerancia y respeto.

⁸ Los 15 miembros de la UE más Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y la ANP.

Formada por un acta de principios, que recoge los objetivos de la Asociación, y tres apartados de cooperación⁹, la Declaración marca el nuevo enfoque, basándose en la cooperación, el coodesarrollo y la solidaridad. Toma por tanto la parte sur un papel más activo en la política gracias a esta base del principio de asociación.

Diálogo es un término importante en este enfoque, dándose un papel protagonista a las sociedades civiles en detrimento de la clase política. Se promueven encuentros horizontales que faciliten el contacto entre iguales de ambas orillas para buscar un mejor conocimiento y un intercambio de experiencias positivas.

No hay excesivas diferencias formales con la antigua política renovada, buscándose nuevamente el doble desarrollo a nivel regional y local, a través de la firma de acuerdos a nivel global y bilateral.

No obstante, pretende ir más allá, buscando mayores compromisos de las partes, siendo más ambiciosa que cualquiera de las precedentes.

Por ejemplo, de esta forma y como paso para lograr la estabilidad se firma un compromiso de respeto a las libertades y a los derechos fundamentales del individuo, a nivel local; y se comprometen a la formación de un marco de diálogo y entendimiento para evitar crisis y conflictos, a nivel regional.

Los tres apartados de cooperación hacen referencia a los campos en que se ha de actuar para conseguir los objetivos: la *Asociación política y de seguridad*, la *Asociación económica y financiera* y la *Asociación en asuntos culturales y humanos*.

Cada una de estas Asociaciones trabajará por separado, con representantes y expertos en las materias, los puntos de acción de cada una de ellas. El objetivo final, aún siendo reiterativo, es la zona común de paz y estabilidad, de desarrollo económico y prosperidad y de recursos humanos, promoción del entendimiento intercultural y del intercambio (humano, técnico o material) entre sociedades civiles.¹⁰

Al frente de la Asociación se situará el denominado *Comité Euromediterráneo para el proceso de Barcelona* (conocido como «*Comité Barcelona*»), vigía de la misma, y compuesto por la Troika de la UE¹¹, más un representante de cada uno de los socios del Mediterráneo sur.

En cuanto al presupuesto, se crea un programa que sufrague el desarrollo de la AEM, el programa MEDA, que nutra con ayudas procedentes de la UE tanto programas bilaterales como regionales. La primera partida fue en-

⁹ «basket» = «cesto», fue el término original, pero diferentes controversias sobre el mismo llevaron a cambiar de nomenclatura.

¹⁰ Ver Declaración final de Barcelona, 1995.

¹¹ Formada por el presidente de la UE, el Secretario General del Consejo y la Comisión Europea.

grosada con parte de los protocolos financieros de las políticas precedentes, en vigor hasta el año 1996.

Una segunda línea presupuestaría vuelve a ser la participación del BEI en proyectos y políticas de la Asociación.

Llegados a este punto surge la cuestión sobre el rendimiento de este ambicioso planteamiento casi diez años después, encontrando más oscuros que claros. Esto se debe a una doble problemática: uno ajeno a la AEM, el conflicto arabo-israelí, y otro en relación, la zona de libre comercio para el año 2010.

Pero centrémonos antes en hacer un breve repaso a la parte más protocolaria del asunto.

Encontramos, en este sentido, un afán continuista siguiendo las líneas maestras marcadas en Barcelona. Se producen un gran número de encuentros horizontales a diferentes niveles.

Los que se consideran centrales, han sido los celebrados por los ministros de AAEE con un paréntesis de entre el año y medio y los dos años, y que han sido la continuación del encuentro de Barcelona. Sirva como ejemplo de este afán continuista el hecho de denominar a cada nuevo encuentro como Barcelona II, III, IV, etc.

Estos se han producido en Malta (1997), Stuttgart (1999), Marsella (2000) y Valencia (2002), con unos resultados bastante discretos y con una trayectoria en declive, provocada por la doble problemática comentada.

Por un lado, la llegada del Likud¹² al poder en Israel con la figura de Benjamín Netanyahu a finales del año 1996, y el incumplimiento de lo firmado en Oslo, llevó nuevamente la tensión a la zona.

Este y otros hechos posteriores (como la polémica visita del hoy primer ministro israelí y entonces ministro Ariel Sharon a la Explanada de las Mezquitas¹³ en el año 2000) influyeron de forma directa en los encuentros, desembocando en la falta de declaración final en Marsella y en la no presencia de Siria y Líbano en Valencia (de hecho se llegó a plantear la suspensión de ambas cumbres): El motivo fue la negativa de ambos países a firmar acuerdo alguno, en cualquier materia, con Israel; debido a su política con el pueblo palestino.

Esto ha provocado la falta de acuerdos globales en el seno de la AEM, condicionando su desarrollo, y obligando a que una buena parte de los fondos se destinen a la solución del conflicto.

¹² Partido conservador israelí, vinculado en ocasiones con las secciones más ortodoxas del judaísmo israelí.

¹³ Lugar santo del Islam en la ciudad de Jerusalén.

Por otro lado, se encuentra en la sociedad civil un rechazo cada vez mayor a las políticas de la AEM. El motivo ha sido la también apuntada zona de libre comercio para el año 2010.

Tras unos primeros años de expectativa por su desarrollo, las voces críticas fueron surgiendo paulatinamente hasta alcanzar su clímax, en Marsella y Valencia.

El principal motivo esgrimido por los contrarios a la AEM, es que ven en esta un afán de globalización económica que absorbe a los países del sur y que los hace cada vez más dependientes de la UE. La justificación es que esta zona de libre comercio es relativa debido a que el paso a los principales productos de exportación del sur (agrícolas y textiles principalmente) están vetados o muy condicionados para evitar la competencia con los estados de la Unión que sean productores de estas materias. Por otro lado, el desembarco de producciones europeas hacia el sur sería notable.

La otra crítica se refiere al hecho de que se hable de libre circulación de productos, pero no de personas.

También es destacada la escasa transparencia de las políticas y actividades desarrolladas, mostrándose actividades y cifras, pero pocos resultados concretos.

Este hecho no una percepción externa, sino que la misma AEM ha percibido esta situación y desde Malta¹⁴ ha hecho continuo hincapié en ello, hasta llegar a las conclusiones de Valencia en las que se acuerda la creación de un *Programa regional para la información y la comunicación, que con un presupuesto de 10 millones de euros pretende «mejorar la imagen del Proceso de Barcelona y su percepción por el gran público y los foros de opinión (medias, instituciones política, hombres de negocios y sociedad civil)»*.

El estancamiento de la Asociación, parece evidente incluso para sus miembros, que han buscado en los encuentros Marsella y Valencia¹⁵ un revulsivo para su impulso que no ha resultado ser tal.

Entrando ya en las actividades de la AEM, encontramos diferentes programas marco dentro de cada uno de los tres apartados, en los que se insertan las actividades concretas a desarrollar.

El proceso de selección de estas, todas dentro del marco regional, se inicia con una serie de propuestas consensuadas en los encuentros específicos de cada apartado (política, economía y cultura), que finalmente confirma el Comité. A estas propuestas se presentan diferentes proyectos organizados por asociaciones, ONG's, universidades, centros especializados, etc.; entre los que el Comité selecciona los más apropiados.

¹⁴ Ver Declaración Final, 1997.

¹⁵ Ver sus respectivas Conclusiones Finales, 2000 y 2002.

De esta forma, en el apartado de política, encontramos un total de seis programas con un presupuesto de 118 millones de euros aproximadamente¹⁶. Se destinan a actividades que buscan la democratización, el respeto a los Derechos Humanos y en especial la solución del conflicto arabo-israelí, dedicándose buena parte de la partida a este tema.

En cuanto al económico, se encuentra formado por quince programas con un presupuesto de 255,2 millones de euros aproximadamente. Los fines son allanar el camino para la zona de libre comercio y buscar el desarrollo de la pequeña y mediana empresa en los países de la ribera sur.

Finalmente, el apartado supuestamente primordial para la política Euro-mediterránea desde Barcelona, el cultural, resulta ser el menos agraciado. Se compone de seis programas-marco, con una partida de 56,5 millones de euros aproximadamente.

El destino principal de este presupuesto es muy diverso, siendo realmente este apartado un auténtico «cajón de sastre» donde todo tiene cabida: desde la herencia cultural, los medios audiovisuales, los movimientos migratorios, el tráfico de drogas, o las mafias hasta el terrorismo.

Con estas partidas presupuestarias se sufragan también los diferentes encuentros horizontales a diferentes niveles (político, profesional, religioso, universitario, sociedad civil, etc.), siguiendo las líneas trazadas en Barcelona en busca del diálogo y el intercambio de experiencias.

En cuanto a la ayuda a nivel bilateral, se continúa la línea de otorgar mayores beneficios a los países del Magreb en detrimento de los del Masreq. Así por ejemplo frente a los 916.600 recibidos por Marruecos vía MEDA, Siria ha recibido 145.000 y Jordania 289.000.

En los créditos del BEI encontramos los mismos resultados, 1.508.000 de Marruecos frente a los 446.000 de Líbano o los 210.700 de Siria.

Turquía, como miembro potencial resulta también bastante beneficiado con 832.000 en ayudas MEDA y 1.508.400 en créditos del BEI¹⁷.

En cuanto al destino de estas ayudas bilaterales, no se muestra información alguna por parte de la UE o de la propia Asociación.

Pese a lo relativo de los resultados conseguidos hasta el momento, las esperanzas y la confianza depositadas en la llegada a buen puerto de la AEM, son grandes por parte de sus estados miembros, exceptuando a Siria y Líbano.

Con la firma definitiva de los tratados bilaterales de algunos países del sur (Turquía, Túnez o Marruecos), las ratificaciones o negociaciones inicia-

¹⁶ Todas las cifras se refieren a lo invertido hasta la fecha, estando pendientes de aprobación algunas partidas para proyectos a desarrollar en los próximos años.

das con otros (Argelia o Jordania), el estancamiento temporal en algunos casos (Siria y Líbano), la posible admisión de nuevos socios (Libia), el aumento de tensión por el conflicto árabe-israelí y la cada vez mayor oposición de diferentes foros de la sociedad civil, el buen fin de la Asociación Euromediterránea parece una incógnita a escasos seis años del 2010.

PARA MÁS INFORMACIÓN

- ALCOVERRO, Tomás. *Políticas Mediterráneas. Nuevos escenarios de cooperación*. Icara, 1999.
- BICHARA, Jader. *Europa y el Gran Magreb*. Itinera, 1992.
- FERNÁNDEZ, Paz. *Relaciones Euromediterráneas, 1997-1998. Dossier documental*.
- CERI-MAE, 1999.
- *Relaciones Euromediterráneas, 1999-2000. Documentos base*.
- CERI-MAE, 2001.
- GARCÍA ALONSO, Manuel José. *Las comunidades europeas y el norte de África*. Asociación de estudios hispano-africanos, 1989.
- LÓPEZ, Bernabé. *Europa y el mundo árabe en la política mediterránea*. Estudios sobre el mundo arabo-islámico contemporáneo, 1989.
- MORALES LEZCANO, Víctor. *Situación y desarrollo de la UMA entre la CEE y la crisis de Oriente Medio*. Cuadernos UNED, 1993.
- VIAÑA, Enrique y HERNANDO, Miguel (EDT.) *Cooperación cultural en el occidente mediterráneo*. Fundación BBVA, 1995. *Las relaciones entre la UE y los países de la cuenca del Mediterráneo*. Coordinadoras de ONG para el desarrollo, 1996.
- Relaciones exteriores de la UE, www.europa.eu.int/comm/external_relations
- Información MEDA, www.europa.eu.int/comm/scr/tender/index_en.htm
- Red Euromediterránea de estudios internacionales, www.euromesco.org
- Centro de documentación del Instituto español de RRII, www.incipie-ceri.org
- Diario digital europeo, www.aquieruropa.com