

2° PARTE: EL NACIMIENTO DE UNA ESTRATEGIA EUROPEA HACIA EL MEDITERRANEO

« Selon les exigences de l'histoire, la Méditerranée ne peut-être qu'une zone épaisse, prolongée régulièrement au-delà de ses rivages et dans toutes les directions à la fois. Au gré de nos images, elle évoquera un champ de forces, ou magnétique ou électrique ou plus simplement un foyer lumineux dont l'éclairage ne cesserait de se dégrader, sans que l'on puisse marquer sur une ligne dessinée une fois pour toutes le partage entre l'ombre et la lumière »

Fernand Braudel :
« La Méditerranée et le monde méditerranéen au temps de Philippe II »

Introducción

Una política siempre responde a una estrategia determinada y es producto de una situación específica. En este sentido, al abordar el estudio de la evolución de la política mediterránea de la Unión Europea y en concreto del Proceso de Barcelona, la principal cuestión era la de analizar las razones que impulsaron esta nueva estrategia global hacia el Mediterráneo en un momento histórico particularmente convulsivo, enmarcado entre el optimismo de la caída del muro de Berlín (1989) y el pesimismo del contexto geopolítico internacional surgido tras el 11-S (2001). Bajo esa idea unificadora del concepto « mediterráneo » que hemos visto en la primera parte, junto con la multilateralidad, la asociación y el “desarrollo participativo” que caracterizan los principios teóricos de la Declaración de Barcelona, este texto sienta además las bases de una nueva concepción estratégica hacia la región, cuyos objetivos principales serán por un lado, neutralizar los riesgos que pudieran amenazar a la seguridad europea y por otro, convertir el área mediterránea en una región competitiva a nivel mundial dentro de la perspectiva económica.

El inicio de la nueva estrategia europea hacia el Mediterráneo va a venir determinada, pues, por las transformaciones en el contexto internacional. Todos los analistas coinciden en afirmar que en este corto periodo de tiempo, el panorama político entra en un periodo de seísmos después del « *impasse* » que había supuesto el periodo de la guerra fría. Siguiendo el método de Fernand Braudel, podemos distinguir transformaciones en el tiempo geográfico: la caída del muro de Berlín y el fin de las tensiones en el continente europeo, las cuales van a situar el eje de las estrategias internacionales en la región mediterránea. En efecto, tras la caída del muro de Berlín, este espacio va a convertirse en el microcosmos de las grandes cuestiones internacionales y en el lugar por donde va a pasar la línea de fractura socio-económica entre el Norte y el Sur del planeta:

al Norte, el continente europeo, prospero y unificado, al Sur, el Magreb, el Masreck y el Próximo Oriente, deficitario, mal estructurado y fracturado por conflictos enquistados dentro de las sociedades mediterráneas. Migraciones, terrorismo, conflictos bélicos, desastres ecológicos, intereses petroleros, son algunas de las cuestiones que van a ilustrar la región pero que podrían servir también para describir nuestro actual contexto internacional. Por otro, transformaciones en el tiempo social, con el final de la economía planificada y la expansión sin límites del liberalismo económico. Cabría preguntarse en este sentido cuál es el lugar que va a ocupar el Mediterráneo dentro del nuevo contexto que se estaba perfilando en el inicio de esta década.

Fuera de la rigidez bipolar, la Unión Europea ve en 1995 la posibilidad de afianzarse como actor regional, económico y político en el Mediterráneo, es decir, la oportunidad de reorganizar por completo las relaciones que tenía hasta el momento con sus vecinos mediterráneos. De simple espectadora, la UE optará por una política mucho más activa hacia los países de la ribera sur. Esta búsqueda de nuevas relaciones y de un nuevo papel en la región va a concretarse en la formulación de una nueva asociación multilateral con los países del sur y del este del Mediterráneo durante la Conferencia de Barcelona, en 1995. Los principios de esta estrategia europea tras la caída del muro de Berlín serán los siguientes:

- Una apuesta por el regionalismo económico, que incluye un área comprendida entre la Federación Rusa y el Este y el Sur del Mediterráneo para hacer frente a los retos de la globalización económica : apertura de los mercados, deslocalización de la producción, control de los recursos energéticos;
- Exportación del modelo económico de integración europeo al Mediterráneo para garantizar la estabilidad regional bajo la ecuación integración económica- colaboración política-prevención de conflictos, sin duda alentada por el optimismo que se respiraba en el continente tras la caída del muro de Berlín;

- Integración en la estrategia europea hacia el Mediterráneo de los principios teóricos que van a caracterizar el nuevo orden internacional o mundial¹²⁰, en concreto los que se derivan de la « Carta de París » de la CSCE para garantizar la seguridad, una estrategia que surge de un nuevo concepto de seguridad que va más allá de lo estrictamente militar y tiene en cuenta otros aspectos como los déficits democráticos, económicos y sociales.

El Mediterráneo percibido como riesgo securitario, pasará en 1990 al primer plano de la agenda exterior europea, en paralelo a los países del Este pero con diferencias profundas en cuanto a las orientaciones políticas. En efecto, la estrategia hacia los países europeos no contemplará la posibilidad de integración a la Unión Europea. Recordemos que « mediterraneidad » no es « europeidad » y que es esta última la que determina el principio de integración. Sin embargo, los países europeos, buscan sin duda en este momento, redefinir las relaciones con sus vecinos bajo los fundamentos que ya vimos en la primera página de esta investigación, y por las razones que expondré a continuación. Dicha redefinición era en ese momento necesaria. El presidente de la República portuguesa declaraba en 1995: *« dans un monde qui se dérègle et devient plus complexe, où règne la violence comme unique réponse à l'insatisfaction résultant d'attentes légitimes et non satisfaites de la part des jeunes, où l'on assiste au développement de nouvelles formes de criminalité organisée à l'échelle internationale et à la résurgence d'anciens fléaux que l'on croyait conjurés comme le racisme, la xénophobie, l'incommunicabilité avec les autres, l'émergence de nationalismes agressifs, et devant l'absence d'intervention modératrice des organisations »*

¹²⁰ El « orden internacional » haría referencia a las relaciones entre los Estados mientras que « orden mundial » abarcaría un significado más amplio, incluyendo también el orden interno por el cual los estados juegan un papel y configuran el « orden internacional ». Sobre el análisis de ambos conceptos, ver el artículo de **Ib Damgaard Petersen** : « *The Role of the EC in an emerging world order* », pág : 89-128

internationales, alors que la science et les nouvelles technologies ouvrent en cette fin de millénaire d'exaltantes perspectives de connaissance, de progrès et de développement, il est essentiel que le dialogue entre les peuples de la Méditerranée progresse et se concrétise dans des formes adéquates de coopération en apportant une amélioration réelle au niveau de vie des populations »¹²¹. La sensación que se tenía entonces, al menos en el ámbito político era de inseguridad y desorden, sobre todo tras el estallido de la guerra en los Balcanes que amenazaba la seguridad europea. Aparte de la violencia ejercida dentro de los conflictos, Mario Soares y otros políticos del momento señalan y advierten de otros peligros o señalaban otros elementos de riesgo como la insatisfacción, el racismo y el nacionalismo.

Hablamos de seguridad y de estrategia, pero la cuestión es saber cómo ambos conceptos se articulan y estructuran en el orden de la posguerra fría. Para responder a esta pregunta me parece interesante recuperar el artículo de Esther Barbé (1995) « La seguridad en la nueva Europa »¹²² en el cual la autora, apoyándose en una amplia revisión bibliográfica, analiza las cuatro grandes aproximaciones teóricas a la seguridad europea en la posguerra fría: el realismo estructural, el realismo cooperativo, el institucionalismo y el liberalismo democrático. De las cuatro me interesa detenerme en las dos últimas, puesto que en mi opinión son las que van a ilustrar con mayor acierto la articulación de la estrategia europea en materia de seguridad. Así, el institucionalismo parte de la gran tradición de pensamiento grociano por el cual la estabilidad del sistema se basaría en la eficacia de las normas y de las organizaciones. El institucionalismo se basa esencialmente en la idea de

¹²¹ Extracto del discurso del Presidente Mario Soares, Presidente de la República portuguesa, en la sesión de apertura de l' Académie du Royaume du Maroc, en "Quel avenir pour le bassin méditerranéen et l'Union européenne?"; Lisboa, Publications de l'Académie du Royaume du Maroc/ Collection "Sessions", mayo 1995, p : 25-26 ;

¹²² **BARBE, Esther** : « La seguridad en la nueva Europa », los libros de la Catarata, Madrid, 1995 ; Pág. : 46-60;

gobierno, es decir, en un conjunto de normas, convenciones, prácticas e instituciones que regulen la sociedad internacional y mitiguen el dilema de la seguridad. Dentro de este sistema, los intereses individuales de los Estados quedarían supeditados a las instituciones internacionales y transformadas por los procesos de las sociedades internas. En este punto, los institucionalistas consideran que los intereses de las sociedades son más importantes para la seguridad que por ejemplo, las amenazas militares (autores como Risse-Kappen destacan por ejemplo el papel jugado por las sociedades civiles de la Europa central en la disolución del bloque del Este). Parece que son muchos los seguidores de este enfoque a la vista de la multitud de instituciones internacionales presentes en nuestra sociedad actual¹²³. El liberalismo democrático por el contrario, centra su atención, no en las instituciones sino en los valores y sistemas políticos, en concreto, en los valores liberales (sistemas democráticos, economía de mercado...). Este enfoque alcanzó una gran notoriedad con la tesis de Fukuyama y « el fin de la historia »¹²⁴ en donde se afirmaba la victoria de éstos sobre el sistema soviético. La seguridad europea es analizada en este caso desde la perspectiva de « la paz perpetua » entre las democracias liberales y se apoyan en la corriente de pensamiento que defiende el carácter pacífico de las relaciones entre las democracias liberales que no recurren al uso de la fuerza en sus relaciones mutuas. Este enfoque estaría bien presente en la actual política norteamericana del presidente de los Estados Unidos, George Bush.

Basándose en las perspectivas que ambos enfoques habían abierto en el continente europeo, la estrategia europea hacia el Mediterráneo, va a estar influida por estas dos corrientes

¹²³ El Institucionalismo se halla muy cerca del realismo cooperativo en lo que respecta a la adopción de políticas comunes y creación de organizaciones comunes, pero los segundos advierten que las instituciones siempre quedaran supeditadas a los intereses de los estados

¹²⁴ **FUKUYAMA, F** : « *The end of History* », *The National Interest*, vol. 16, verano, 1989, pág : 3-18

en lo que se refiere, al menos, a los principios teóricos sobre la seguridad. Así, la seguridad en la Declaración de Barcelona va estructurarse en torno a dos principios: una institucionalización del marco de cooperación Norte-Sur y un desarrollo del regionalismo con la reforma económica como prioridad. En estos dos aspectos, podemos decir que la estrategia mediterránea de la Unión Europea no es en sí un modelo original sino una apuesta reforzada por los paradigmas surgidos con el fin del orden bipolar.

La Declaración de Barcelona forma parte, sin duda, de toda una estrategia que obedece a todos estos cambios pero que ancla sus raíces en un largo pasado de políticas mediterráneas. A decir verdad, la Unión Europea siempre ha manifestado un gran interés por el Mediterráneo desde su creación, aunque es cierto que será a partir de Barcelona 1995 cuando dicho interés tome una nueva dimensión en el momento de la globalización de económica y de la recomposición de las estrategias de los bloques. En 1991, el Consejo Europeo de Maastricht elaboró un informe sobre la evolución posible de la Política exterior y de seguridad común, con el objetivo de conocer si era posible desarrollar acciones conjuntas entre los Estados miembros de la Unión. Dicho informe, presentado durante del Consejo Europeo de Lisboa (junio 1992), contenía las primeras orientaciones posibles de acciones conjuntas. Estas debían estar determinadas por tres factores antes de su lanzamiento: la proximidad geográfica, el interés por la estabilidad política y económica de un país o de una región, así como la existencia de amenazas para la seguridad de los intereses de la Unión. Con total evidencia, el conjunto de esos tres factores estaba presente en el seno del espacio mediterráneo, lo que era reconocido por el Informe en sí mismo. Pero más que una zona de simple interés europeo, el espacio mediterráneo se convertía también en desafío dentro de la recomposición estratégica de un mundo incierto tras la desaparición del orden bipolar. De este modo, la Unión Europea se disponía a desarrollar una asociación multidimensional con sus socios meridionales.

Sin ser un proyecto nuevo, la política europea hacia el Mediterráneo nacida en la década de los 90, se renueva en ese momento y toma un nuevo interés y contenidos: ¿Cuáles son los viejos paradigmas de la estrategia europea hacia el Mediterráneo y cuáles son los nuevos enfoques? ¿Cómo inciden los cambios del orden mundial en la región euro-mediterránea y en la elaboración de dicha estrategia? ¿Cuáles son los modelos estratégicos y las normas del nuevo orden mundial proyectados en la Declaración de Barcelona? ¿Cuáles son los elementos de cooperación que se perfilan en la nueva dimensión mediterránea de la seguridad europea? Estas son algunas de las preguntas que trataremos de responder a continuación, siguiendo un análisis histórico de la política mediterránea de la UE y del contexto internacional para el período 1989-1995, el cual determinará a su vez el nacimiento del PEM. La complejidad del sujeto, así como la diversidad de fuentes que han tratado las relaciones euro-mediterráneas y la geopolítica del momento, obligan a la modestia. El principal objetivo de esta segunda parte es el de determinar, pues, las causas de este nuevo enfoque multilateral del Proceso entablado en Barcelona.

Capítulo 1:

El Mediterráneo en la economía de los países europeos: de la herencia colonial a la elaboración de una política mediterránea específica

Durante los años de la guerra fría la región mediterránea empezó a convertirse, para la entonces Comunidad Económica Europea, en un espacio en donde proyectar su economía exterior. La entonces reciente CEE veían en los países del Mediterráneo un importante mercado exterior para sus productos industriales en particular, pero además los seis países firmantes del Tratado de Roma tenían también en mente los desafíos energéticos que representaban algunos de sus vecinos meridionales. En efecto, a pesar de la creación de la Comunidad Europea del Acero y del Carbón en 1951, los seis Estados miembros de la futura CEE habían ya constatado en 1955 que no podían paliar su demanda energética ni garantizar el desarrollo industrial europeo únicamente con el carbón. De hecho, a principios de los años 60, los grandes países industriales europeos importaban ya cantidades significativas de petróleo: 33 millones de toneladas en el caso de Francia y 58 Gran Bretaña¹²⁵. De este modo, Europa buscó la manera de no romper los lazos que unían sus economías a las de sus ex-colonias, después de que éstas lograsen su independencia. Por eso decimos que los principales acuerdos entre la entonces CEE y los países mediterráneos se instalaron dentro de la lógica colonial. Desde el principio de su creación, la CEE quiso otorgar un status especial a los países que habían tenido una relación política y económica con alguno de los países

¹²⁵ **KHADER, Bichara** : « *L'Europe et les pays arabes du Golfe : des partenaires distants ?* », Paris, L'Harmattan -CERMAC- Publisud, 1994, p : 153 ;

miembros. Parece que esta idea estuvo presente en el discurso mismo de Robert Schuman, el 9 mayo de 1959: « *Entre las responsabilidades históricas de la futura Federación europea, la cooperación con los países de África (comenzando por aquellos mediterráneos) para la realización de su destino* »¹²⁶. Estas primeras relaciones se inscribían todavía dentro de una ideología basada en “la herencia colonial y en la dominación política”¹²⁷. De hecho, a la firma del Tratado de Roma Argelia, como colonia de Francia, fue integrada a la Comunidad¹²⁸. Un protocolo anexo al Tratado autorizaba a Francia a mantener con los países del Magreb un régimen de intercambios preferenciales: “*La aplicación del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea no exigirá ninguna modificación del régimen aduanero aplicable, a la entrada en vigor del Tratado, a las importaciones: (...)* a) *en Francia, de mercancías originarias y procedentes de Marruecos, Túnez, República de Vietnam, Camboya y Laos. Las disposiciones anteriores se aplicarán igualmente a los establecimientos franceses del condominio de las Nuevas Hébridas*”¹²⁹

¹²⁶ En **BENSINDON, I et CHEVALIER, A** : « *Europe-méditerranée : le pari de l'ouverture* », Económica, Paris, 1996, pag : 4 ;

¹²⁷ « *C'est sur l'héritage des relations coloniales ou de domination politique qui ont lié, à des moments plus ou moins longs de leur histoire, plusieurs puissances européennes à la plupart des pays des rives sud et Est de la Méditerranée, que se sont construits les rapports de la Communauté européenne avec ses voisins méditerranéens* » en **BENSINDON, I et CHEVALIER, A** : « *Europe-méditerranée : le pari de l'ouverture* », pag : 5

¹²⁸ Hasta 1962, Argelia se beneficiará igualmente de la asistencia financiera del Fondo Europeo de Desarrollo, del mismo modo que los países y territorios de ultramar. Sin embargo, cuando en 1962 Argelia accede a la independencia, ésta se encuentra dentro de un mercado común que no había elegido, el artículo 227 §2 del Tratado de Roma, por el que se ponía en marcha una integración progresiva al mercado interior. El 24 de diciembre de 1962, el gobierno de Argelia dirige una carta al Consejo europeo, pidiendo el mantenimiento provisional de dicho artículo. En **DUPOUY, Alain**: “*Le status juridique de la coopération entre l'Algérie et la CEE*”, en *Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques*, Vol. XVI, n°1, Argel, marzo 1979, p : 9

¹²⁹ Tratado de Roma (1957)
en www.europa.eu.int/abc/obj/treaties/es/estr35c.htm

La política mediterránea de la CEE durante el decenio 1960 se caracterizará por ser una política parcelaria: *“les considérations de politique commerciale sont le plus souvent dominées par des considérations plus générales de politique étrangère qui varient selon le contexte international”*¹³⁰, consecuencia de las circunstancias. Las relaciones entre la CEE y sus vecinos se desarrollarán en dos fases distintas entre 1957 y 1972:

- Una fase de iniciación (1961-1965), con la conclusión de acuerdos de asociación con Grecia y Turquía, y acuerdos comerciales con Israel y El Líbano¹³¹;
- Una fase de proliferación (1969-1972) caracterizada por la firma de acuerdos comerciales preferenciales con ciertos países del Magreb y del Masreck, así como con España, Yugoslavia y Portugal;

La diversidad sobre el plano económico, principalmente, pero también político y cultural de lo que los europeos denominaban los Países Terceros Mediterráneos (PTM) justificaron la diversidad de los acuerdos, y por este motivo la CEE escogió diferentes estructuras para estos acuerdos: algunos, basados en el artículo 113 del Tratado de Roma, preveían el recurso a acuerdos comerciales de tipo clásico que tenían como principal interés limitar las negociaciones en el ámbito estrictamente comercial y tarifario; la otra estructura, basada en el artículo 238 del Tratado de Roma, se basaba en los llamados acuerdos de asociación, y hacían referencia tanto a una unión de larga duración como a un elemento estructural más importante, el Acta de Unión. Estos últimos obedecían igualmente a una voluntad política

¹³⁰ **TORELLI, Maurice** : « *L'élaboration des relations extérieures de la Communauté Economique Européenne* », en *Revue du Marché Commun*, n° 167, julio 1973, p : 329 ;

¹³¹ Durante esta fase tuvieron lugar también peticiones de negociación por números países de la cuenca mediterránea : España (9 de febrero de 1962), Portugal (18 de mayo de 1962), Yugoslavia (septiembre 1962), Chipre (diciembre 1962), Marruecos (diciembre 1963)

de la CEE de asociar a aquellos Estados con los que compartía los mismos objetivos económicos y políticos.

Sin embargo, los años 70 van a suponer un cambio en la visión estratégica de la CEE. La primera crisis en los precios del petróleo iniciada por la acción de algunos países, –la mayor parte de ellos árabes–, y de materias primas por parte de los llamados países en vías en desarrollo, puso de manifiesto la dependencia de Europa con respecto a ciertos productos vitales para su economía. De este enfrentamiento surgió la llamada Convención de Lomé entre la CEE y 46 ex-colonias que suponía la entrada en vigor de un nuevo modelo de cooperación que incluía: preferencias comerciales (entrada en vigor, a partir de 1971 del Sistema de Preferencias Generalizadas –SPG), compensaciones por pérdida de rédito de la exportación de productos agrícolas, y proyectos de desarrollo a iniciativa de los países del África subsahariana, del Caribe y del Pacífico (ACP), en un contrato de cinco años. Es también en este contexto que la CEE va a lanzar respecto al Mediterráneo, la Política Global Mediterránea (PGM), que obedecía principalmente a desafíos estratégicos así como a desafíos energéticos. Como subraya el investigador francés Philippe Petit-Laurent: *“les accords conclus entre la Communauté et la plupart des pays méditerranéens n’ont été la traduction (...) de motivations économiques et politiques que lorsqu’il s’est agi de sécurité énergétique et géographique”*¹³². En definitiva, a lo que aspiraba la CEE era a escapar de la lógica bipolar y de la influencia en el Mediterráneo de las dos superpotencias. En la Conferencia de París de 1973, la PGM sustituye oficialmente a los antiguos acuerdos comerciales que se habían ido firmando durante los 60 con la mayoría de los países mediterráneos, a excepción de Libia y Albania. La casi totalidad de los países del Magreb y del Mashrek fueron invitados a negociar diferentes Acuerdos de cooperación que fueron concluidos en 1976-1977 (entre 1987 y 1988, los acuerdos fueron completados con protocolos adicionales y

¹³² **PETIT-LAURENT, Philippe** : « *Les fondements politiques des engagements de la Communauté européenne en Méditerranée* », paris, EPUF, 1976 ; p : 80

financieros). Otro iba a ser firmado con Israel con una cláusula especial que preveía la creación de una zona de libre cambio.

Los objetivos principales de la PGM fueron básicamente dos: "promover una cooperación global entre las partes contratantes para contribuir al desarrollo económico y social" y "favorecer el refuerzo de sus relaciones". La estructura de todos esos acuerdos era prácticamente la misma y comportaba cuatro apartados: una cooperación comercial en donde la CEE proponía el libre acceso (sin derechos de aduana ni restricciones) a los mercados comunitarios para ciertos productos industriales, y un acceso preferencial para algunos productos agrícolas con el objetivo principal de promover y mejorar los intercambios comerciales. Se estableció además una cooperación financiera en todos los acuerdos, aunque con condiciones diferentes según los países, en principio renovables cada cinco años. Un principio de cooperación general fue previsto en los acuerdos para la colaboración mutua en diversos sectores, tales como los transportes, pesca, tecnología y medio ambiente, aunque no se destinaron presupuestos en este sentido. Con la PGM se estableció una cooperación institucional por la que se constituyó un Consejo y un Comité de Asociación que velarían por el cumplimiento de estos objetivos. Los acuerdos mediterráneos fueron concluidos por una duración indeterminada. Algunos acuerdos, como el de Turquía, preveían una futura adhesión a la Comunidad Europea. Tres de los acuerdos (Turquía, Chipre y Malta) disponían de una progresiva unión aduanera con la Comunidad, el resto sólo establecía una zona de libre comercio, donde las modalidades van a definirse en función del grado de desarrollo de cada país.

Para algunos analistas, la Política Global Mediterránea vigente hasta 1990, asociada a la puesta en marcha del diálogo euro-árabe, iba a marcar un giro en la política exterior de la Comunidad Europea, y sobre todo en su política de cooperación con el Tercer Mundo. Como afirmaba el

comisario europeo Claude Cheysson « *les accords sud-méditerranéens (représentaient) un progrès important dans la conception et la définition des relations entre pays industrialisés et pays en voie de développement. D'une pratique de concessions unilatérales consenties discrétionnairement par les nantis, nous étions passées à un régime de droit, résultant d'un contrat librement négocié entre des parties rendues égales par le regroupement régional de part et d'autre* ¹³³ ». En este sentido destaca sobre todo el intento de armonizar un conjunto heterogéneo de relaciones con los países mediterráneos, de desarrollar una especie de táctica o de estrategia común. Algunos ven incluso el principio de una política exterior comunitaria, o al menos la ambición de la CEE de expresarse con una sola voz y de afianzar su papel dentro de la escena internacional. Sin embargo, podemos decir también que la PGM dejó un balance bastante negativo, al menos si tenemos en cuenta los resultados en relación a sus objetivos iniciales. Así, por ejemplo, el volumen de los intercambios comerciales no va a registrar aumentos importantes. Aunque, las exportaciones de los PTM hacia la Comunidad Europea habían aumentado de manera general durante los años 1979-1989, la plaza del Mediterráneo en las importaciones globales de la CEE iba a seguir siendo inferior con relación a lo ocurrido en otros entes regionales como Asia o al menos, presentando un período de recesión a partir del año 1985. Su evolución sobre el mercado europeo iba a estar simplemente determinada por el peso de la energía. En 1980, el 62% de las exportaciones mediterráneas hacia la Comunidad fueron productos energéticos frente al 15% del sector agroalimentario ¹³⁴. En general, a partir de 1980, las exportaciones agroalimentarias, en concreto las producciones de frutas y verduras marroquíes, aceite de oliva y vino tunecino, se irán estancado, incluso disminuyendo al final de la década. Una de las causas de estos malos resultados respecto a los

¹³³ **CHEYSSON, Claude** : « *Une idée qui s'incarne* », Lausanne, Centre de Recherche européenne, 1978 , p : 27 ;

¹³⁴ Centre d'études prospectives et d'information international (*base de datos CHELEM (CEPII)*) en www.cepii.fr

intercambios agrícolas va a ser la consecuencia de la ampliación europea con la adhesión de España y Portugal en 1986, y la Política Agrícola Común (PAC) que va a acentuar la tendencia proteccionista de los productos agrícolas europeos. Este hecho va a provocar un aumento de los intercambios comerciales intracomunitarios (del 35% en 1986 al 53% en 1993) en detrimento de los productos mediterráneos, los cuales sufrirán un fuerte estancamiento¹³⁵. Respecto a la cooperación financiera, las transferencias de la CEE hacia los países mediterráneos no candidatos a la adhesión iban a ser claramente insuficientes, representando una parte relativamente pequeña de la financiación recibida. Algunas cifras son muy significativas: por ejemplo, según fuentes de la OCDE, la financiación comunitaria no superaba el 0,1 del PIB total de seis países (Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto, Israel y Turquía). No obstante, el aporte comunitario crecerá levemente durante los años de la PGM pasando entre 1978-81, del 2,2% de los fondos comunitarios al 3,5% en los años 1987-92. En definitiva, la Política Global en el desarrollo socioeconómico de los PTM, no va a suscitar cambios significativos respecto a la situación social y económica de las poblaciones, e incluso en algunos aspectos iba a degradarse. El ritmo de crecimiento del PNB se ralentizó después de la segunda crisis del petróleo, aunque se recuperaría levemente a partir de 1986. No iba a ocurrir lo mismo con el PNB por habitante, que va a entrar en recesión tras la explosión demográfica del periodo 1980-85. La dependencia de los mercados comunitarios seguiría creciendo respecto a los alimentos, los bienes industriales y los equipamientos. En consecuencia, el endeudamiento global se disparó: el volumen global de la deuda a largo plazo iba a triplicarse entre los años 1975 al 1985 (lo que significa el 45% del PNB).

La Política Global Mediterránea, pese a su denominación, fue fundamentalmente una cooperación bilateral y no una cooperación de carácter global o multilateral. El proceso no iba a conseguir institucionalizarse. Los diferentes consejos de

¹³⁵ *Ibidem*, base de datos CHELEM (CEPII)

asociación y de cooperación, por ejemplo, no se reunieron más que en raras ocasiones y la promoción de la cooperación regional tampoco se concretó en ninguno de los ámbitos. Además, la puesta en marcha de los protocolos financieros sufrió de grandes limitaciones y contradicciones, como la lentitud en el compromiso de los créditos o el escaso porcentaje destinado a proyectos regionales. Tampoco hubo (a excepción de países como Yugoslavia o Israel) aportación de material tecnológico ni una eficiente cooperación industrial entre el Norte y el Sur. La constitución de una verdadera política mediterránea quedaba enteramente por definir. Con la creación de la Unión Europea y la desaparición de la confrontación se van a abrir infinitas oportunidades para la reflexión de esta nueva política.

1.1 El contexto económico internacional de los años 90: globalización versus regionalismo

Desde un punto de vista histórico, el continente europeo se encuentra a principios de los 90 inmerso en un proceso de integración económica dentro del desarrollo de un modelo económico mundial. Una de las primeras consecuencias del final de la confrontación bipolar va a ser la expansión sin límites del proceso de globalización económica como consecuencia de la entrada de los países ex-comunistas en la economía de mercado.

El modelo de economía mundial o globalización es una teoría de comercio internacional que perfila un modelo integrado de las economías básicamente a través de los intercambios (Krugman, 1995)¹³⁶. Esta teoría estipula que la economía mundial se integra por medio de la libertad de los intercambios de los productos y servicios, consiguiendo un punto de equilibrio general donde los precios serían los

¹³⁶ **KRUGMAN, P** : « *Increasing returns, imperfect competition and the positive theory of international trade* », *Handbook of international economics*, edited by R.W. JONES, P.B. KENEN, G.M. GROSMAN and K. ROGOLF, vol 3, 1995, pág : 1243-1277

mismos, las tecnologías idénticas para los mismos bienes, las especializaciones determinadas por las dotaciones en términos de producción y una remuneración que tendería a converger naturalmente. Siguiendo los principios de esta teoría, los beneficios económicos derivados de la libre circulación de los productos, se acompañan de una tendencia a la equiparación de precios de los factores de producción a nivel internacional. El modelo evolucionó en los años 80 como resultado de situaciones de competencia imperfecta y hoy todos los analistas están de acuerdo en afirmar que la realidad de los intercambios no responde exactamente al ideal de economía integrado por la existencia de condiciones particulares como el papel de las firmas internacionales, segmentaciones de los mercados, desiguales condiciones tecnológicas entre otros.

No puede decirse, sin embargo que el proceso de globalización sea exclusivo de este periodo. En 1979, Fernand Braudel había incluido ya, en la reflexión de los economistas, el término de *“économie-monde”*¹³⁷, término que por otra parte ya había utilizado en su gran tesis sobre el Mediterráneo (1949). Braudel ofrecía en su libro *“Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XV-XVIII”*, la primera síntesis sobre las condiciones del nacimiento del capitalismo y del despegue de Occidente, donde el motor era la mundialización de la economía. Braudel definía el término *« économie-monde »* como un espacio económico no limitado por fronteras estáticas, y animado por una dinámica espacial planetaria que obedecía a una organización concéntrica: *« toda economía-mundo es un engranaje, una yuxtaposición de zonas unidas, pero a niveles diferentes. Sobre el terreno, tres categorías se designan: un centro estrecho, unas regiones secundarias más o menos desarrolladas y para terminar, enormes márgenes exteriores (...). El centro o corazón, reuniría todo aquello más avanzado y diversificado. El anillo siguiente, sería el de los brillantes segundos. La inmensa periferia, con poblaciones poco densas, sería, al contrario, el arcaísmo, el retraso, la*

¹³⁷ En **BRAUDEL, F** : *« Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XV-XVIII »* ; Armand Collins, Paris, 1979 ;

explotación fácil por el otro»¹³⁸. Lo que sí experimenta el fenómeno de la globalización o mundialización durante los años posteriores a la caída del muro de Berlín, es una sorprendente aceleración y amplitud. Si bien es cierto que en gran medida, este fenómeno es producto de un avance técnico: desarrollo de los transportes y de las telecomunicaciones, la globalización es también un resultado político. Así, el proceso de globalización se beneficiara de dos hechos que tienen una relación causal: la descomposición de la Unión soviética y el final de las economías planificadas, en segundo lugar, de la creciente importancia de la economía como mecanismo de poder en las relaciones internacionales. La institución encargada de poner en marcha el modelo de la economía integrada en el mundo es la Organización Mundial del Comercio (OMC)

Para los países acostumbrados a economías planificadas y proteccionistas como es el caso de muchos de los países de renta intermedia, la integración en la economía internacional supone una complicada y dura adaptación para adaptarse a los precios mundiales. Además, debemos tener en cuenta que no todos los estados parten de la misma situación de desarrollo económico, social y tecnológico y por lo tanto, no juegan en las mismas condiciones. Los defensores de la economía mundial defienden, sin embargo, un efecto positivo: el esfuerzo para adaptarse a los precios mundiales puede provocar una bajada de los precios internos para los consumidores y por lo tanto, favorecer el ahorro, la acumulación y el crecimiento a largo plazo, así como una facilidad para acceder a los mercados mundiales.

Junto con el proceso de globalización, tendrá lugar el desarrollo de un proceso antagónico pero paralelo que se ha denominado regionalismo, basado en un modelo integrado de las economías pero focalizado geográficamente y, como consecuencia, regional. Este fenómeno había surgido ya en el XIX, y se definía como *“una tendencia política en pro del desarrollo múltiple de una región, entendida en términos de un espacio geográfico que dispone de ciertas condiciones históricas, sociales, étnicas, culturales, lingüísticas, etc.,*

¹³⁸ Ibidem, Pág.: 111

*como la base para la formación de una conciencia común*¹³⁹. Sin embargo, el regionalismo –o integración regional– debemos entenderlo hoy como fenómeno ubicado dentro de un sistema internacional cada vez más interdependiente y diferenciado en subsistemas, no solamente sobre la base de un factor geográfico. Los motivos para las concentraciones en el ámbito regional pueden obedecer también a inquietudes securitarias para responder a cuestiones políticas, económicas, culturales, cuestiones étnicas, religiosas, lingüísticas y ecológicas o prevención de revueltas internas o de guerra civil. La construcción europea es uno de los que mejor demuestra el proceso de integración regional: una integración que pasaría por fases sucesivas (desarrollo de los intercambios, mercado común, unión económica, integración completa) y daría como resultado la coherencia interna de una determinado espacio geográfico, el equilibrio gracias a la libertad de movimientos de factores (bienes, capitales y personas) y produciría efectos dinámicos de crecimiento y de convergencia¹⁴⁰.

¹³⁹ **PAJOVIC, S:** « Una aproximación teórico-metodológica a los estudios Mediterráneos » en **GIRON, J y PAJOVIC (eds.):** « El Mediterráneo a finales del siglo XX »; Universidad de Oviedo, 1993; Pág.: 21-38

¹⁴⁰ Los efectos positivos de la integración regional en la economía mundial han sido largamente debatidos. La idea general es que la dinámica entre estos entes regionales y su capacidad de expandirse en círculos concéntricos daría lugar a un desarrollo económico mundial. La dinámica de las grandes regiones ha dado lugar a una nueva teoría denominada « el nuevo regionalismo » que se focaliza en los intercambios internacionales y en el caso de las regiones que reúnen países desarrollados y menos desarrollados en las características siguientes: a) transferencia de tecnología y de conocimientos desde el Norte hacia el Sur que da lugar a un aumento de la productividad, b) aumento de la inversión extranjera directa, c) mayor dispersión de la producción que da lugar a una especialización de la producción sobre segmentos de la producción y sobre variedades de productos específicos, d) eliminación de rentas gracias a la liberalización del mercado, e) evolución institucional y desarrollo de las relaciones externas, entre otros (Burfisher, Mary E., Sherman Robinson, Jaren Thierfelder (2004), « *Regionalism Old and New, Theory and Practice* » *MTID Discussion paper n°65*); En **RADWAN, S y REIFFERS, J-L:** « *Politique de voisinage et jalon dans le marché intérieur, quelles perspectives, quelle méthode, quel contenu, qui fait quoi ?*, *Coordinateurs Femise (version du 6 juin 2006, non approuvé par le Steering Comité du Femise)* ; pág : 1-3

Parece que entre globalización o regionalismo, es este último proceso el que se ha desarrollado más en los últimos años (se han firmado 184 acuerdos regionales), opción que puede ser combinada con la liberalización de los intercambios a nivel mundial (una cláusula de la OMC ha permitido conciliar las dos opciones, la cláusula NPF). Además, para la liberalización de los intercambios a nivel regional, la firma de acuerdos con la OMC es una condición previa. Es por este motivo que la constitución de entes regionales se desarrolla al mismo tiempo que el comercio a nivel mundial en el marco de la OMC. La concepción del regionalismo es, sin embargo, diferente según las zonas del mundo: ¿Cuál es entonces el modelo que adopta la Unión Europea dentro de este contexto internacional y qué repercusiones tendrá en la concepción de su nueva política mediterránea?

1.2 La consolidación del regionalismo europeo y sus repercusiones en el Mediterráneo

Dentro del nuevo contexto internacional anteriormente descrito, la Comunidad Europea toma conciencia de sus dificultades económicas y de sus desacuerdos internos. Es en este momento cuando los Estados miembros deciden poner en marcha un proceso de reformas que sirviese de catalizador e impulsor de un crecimiento económico y de un aumento de competitividad respecto al exterior. Dicho proceso había comenzado ya en 1986 con la firma del Acta Única Europea, que representaba el despertar de las ambiciones europeas tras la toma de conciencia de su potencial económico, con la adhesión de España y Portugal. Sin embargo, tras la caída del muro de Berlín, los estados miembros se van a encontrar con un triple desafío:

- Preparar sus estructuras para la construcción de una Europa estable, esto es, garantizar su contribución a
-

la reconstrucción y a la estabilidad de los países del Este europeo;

- Asegurar, no solo una autonomía económica, sino también una supremacía suficiente para poder jugar sus cartas en el contexto de los nuevos equilibrios mundiales;
- Conseguir una mínima cohesión en lo referente a los asuntos de política exterior para afirmar su identidad en el ámbito internacional e influir de un modo más decisivo en los organismos internacionales.

En el nuevo orden emergente, la constitución en una potencia o actor regional requería nuevas capacidades estructurales como metas comunes, sistema de toma de decisiones y de gestión de crisis, autonomía financiera, red local y cadenas externas de comunicación, sistema de voto por mayorías fluidas para iniciativas políticas y capacidad efectiva de liderazgo internacional¹⁴¹. Así pues, el 7 de febrero de 1992 se firmaba el Tratado de Maastricht entre los doce Estados miembros de la Comunidad Europea (que pasaría a llamarse Unión Europea y que entraría en vigor el 1º de noviembre de 1993) con el objetivo de *“superar una nueva etapa dentro del proceso de integración europea impulsado por la creación de las Comunidades europeas”* tal y como figuraba en su preámbulo (anexos: documento nº 4). Concretando, los objetivos del Tratado de Maastricht comprendían: la adopción de una moneda única, la creación de un Banco Central Europeo, la extensión de las competencias comunitarias en materia de cohesión económica y social, investigación y desarrollo, medio ambiente y política social así como en los nuevos aspectos de políticas industrial, protección de los consumidores, sanidad, educación, formación profesional y cultural, entre otros. El modelo de integración europeo se diferencia sensiblemente de otros modelos económicos regionalistas. Se trataba en este caso, no solamente de liberar los intercambios de bienes, servicios y capitales sino también la circulación de personas, así como la puesta en marcha de

¹⁴¹ **TAYLOR, P:** « *A Conceptual Typology of International Organization*”; en *Groom & Taylor (eds)*, Londres, 1990; pag: 151.

políticas marco y directivas. En esta perspectiva se situaban también las intenciones de lograr una armonización fiscal y la constitución de un espacio social europeo, la puesta en marcha de políticas estructurales de convergencia permitiendo compensar las medidas de ajuste y favorecer la recuperación de las regiones más atrasadas (fondos regionales y fondos sociales) o la conservación de la identidad cultural (excepción cultural).

El Tratado de Maastricht significó además la elaboración de una Política Extranjera y de Seguridad Común y de Defensa (PESCD) como medio para lograr una mayor eficacia en la puesta en marcha de políticas exteriores y de seguridad y superar el simple estado declaratorio. Se trataba en el fondo de lograr poner en marcha una estrategia coherente y consensuada entre los Estados miembros, una cierta voz única de la nueva Unión Europea en el exterior. En la elaboración de la PESCD figuran toda una serie de objetivos entre los que podemos destacar: la mejora de las capacidades de análisis estratégico con la creación de una célula de planificación y análisis, b) la creación de un puesto de Alto Representante para la PESC y la búsqueda de una mayor visibilidad de la acción de la UE, c) una cierta clarificación de las disposiciones relativas a las “acciones” y “posiciones comunes”¹⁴², d) la creación de un nuevo instrumento “las estrategias comunes”, e) la institucionalización de las misiones “Petersberg”¹⁴³ y de las

¹⁴² Las « posiciones comunes » son definidas como las políticas de los Estados miembros cuyas orientaciones se realizan en concordancia con las posiciones definidas por la Unión sobre una acción particular. Las « acciones comunes » son acciones operacionales de los Estados miembros dentro de la PESC. Ambas quedarán incluidas dentro de las « estrategias comunes » por el Tratado de Ámsterdam (firmado el 2 de octubre de 1997, en vigor desde el 1 mayo de 1999) por las que el consejo europeo define por consenso estrategias comunes en los ámbitos en donde los Estados miembros tienen intereses comunes.
En <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=248&lang=fr&mode=g>

¹⁴³ Las misiones Petersberg que incluyen « las misiones humanitarias y de evacuación, las misiones de mantenimiento del paz y las misiones de las fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz » (artículo 17TUE), fueron introducidas en junio de 1992 en el marco de una Reunión del Consejo ministerial de la UEO

competencias atribuidas al Consejo europeo que define los principios y las orientaciones de la PESC¹⁴⁴.

La desaparición del telón de acero abrirá además, en Europa, un horizonte casi ilimitado de integración hacia el Este, a pesar de la inestabilidad inicial y de ciertas amenazas militares: *“el Consejo europeo recuerda que el Tratado que los jefes de estado y de gobierno acaban de aprobar prevé que todo Estado europeo cuyo sistema de gobierno esté fundado sobre el principio de la democracia podrá convertirse en miembro de la Unión”*¹⁴⁵. En el seno de la Unión Europea, Alemania unificada, iba a recuperar su posición estratégica como vector principal de las comunicaciones en Europa, uniendo el sistema Renal y los Alpes, el Mar del Norte, el Báltico y el Danubio, y como motor económico de Europa, con una economía muy productiva y una balanza comercial excedente, a pesar de las cargas ligadas a la reestructuración de la economía del Este alemán. El peso de Alemania, a causa de esa centralidad, va a sentirse de manera notable en el campo económico y en el giro de las estrategias europeas hacia la Europa Oriental. En efecto, en el momento de la caída del muro de Berlín, los países ex-soviéticos van a encontrarse con grandes necesidades de equipamiento, hecho que contribuirá a facilitar la expansión y desarrollo de los sectores europeos de tecnología avanzada hacia los mercados orientales, entre los cuales iban a situarse, por supuesto, los alemanes. De esta manera, Alemania en primer lugar, pero también el resto de los países comunitarios van a beneficiarse de esta apertura hacia el Este. Así, unirse a “la Europa de los doce” será el objetivo de los nuevos gobiernos de los países del Este:

- En primer lugar, *“la Comunidad Europea será percibida como modelo de organización política,*

¹⁴⁴ LARNNON, E : « *Le partenariat euro-méditerranéen : éléments d'une analyse* » en KHADER, B : « *Le partenariat Euro-méditerranéen vu du sur* » : L'Harmattan, Paris, 2001 ; pag : 218-226

¹⁴⁵ Conclusiones del Consejo europeo de Maastricht, 9 y 10 de diciembre de 1991; En http://cuej.u-strasbg.fr/archives/europe/europe_conclusion/cons_43_63/43_63_sce.html

*donde democracia y libertad estaban aseguradas por la primacía del derecho y como garantes de una prosperidad económica*¹⁴⁶. Se esperaba, en definitiva, que la Unión Europea jugase el mismo papel que había tenido en la consolidación de las democracias y en la modernización de las economías de la Europa mediterránea;

- En segundo lugar, dentro del vacío político dejado por la desaparición de la URSS y frente a los nuevos peligros nacionalistas, la adhesión a la UE será percibida por los Países de Europa Central y Oriental como un factor adicional de seguridad.

A pesar de la puesta en marcha de una Política exterior común por parte de la Unión Europea, se pondrán en marcha dos estrategias diferentes en torno a la periferia del continente: por un lado, aquella dirigida hacia los países del Centro y del Este europeo (PECO) y los países del Este y del Sur del Mediterráneo (PESM). Así, el Consejo Europeo celebrado en Copenhague los días 21 y 22 junio de 1993 tomó la decisión de integrar en la Unión Europea a aquellos países asociados de Europa Central y Oriental que lo desearan, una vez se dieran las condiciones económicas y políticas exigidas por la UE.¹⁴⁷ Dicha decisión fue reiterada con ocasión del Consejo Europeo de Corfú del 24 y 25 de junio de 1994. Posteriormente, el Consejo Europeo de Essen del 9 y 10 de diciembre siguiente adoptó una amplia estrategia de preadhesión para aproximar estos países a la Unión Europea basada en dos instrumentos: el “diálogo estructurado” entre los Estados asociados y las Instituciones de la Unión y, por otro, los “Acuerdos Europeos” y la preparación de los Estados asociados para que se integraran en el mercado interior de la Unión.

¹⁴⁶ « *L'Union européenne* » ; *la documentation française*, Paris, 1999 ; pag 133.

¹⁴⁷ La CEE había firmado Acuerdos de cooperación económica con diversos países del área desde 1988 : Hungría (1988), Polonia (1989), Bulgaria (1990), Rumania (1990), Checoslovaquia (1990), entre otros;

Por el contrario, en lo referente a la región mediterránea, más allá de las inquietudes sobre la seguridad agudizadas, como veremos en las páginas siguientes, después de la desaparición del orden bipolar, el interés de los países europeos en el Mediterráneo será ante todo un interés económico pero en el que entrarán en juego también a partir de entonces intereses estratégicos. En el aspecto económico, los países europeos presentaban una dependencia energética de los PSEM, que representaba entre el 60% y el 70% de sus importaciones. La zona era igualmente importante desde el punto de vista del abastecimiento de materias primas y la disposición de una mano de obra barata encargada de realizar las tareas menos apreciadas por la población local (por ejemplo, trabajos intensivos, agricultura estacional, construcción, etc.). Asimismo, Europa compartía con el Magreb, el Mashrek, Israel y Turquía, el mismo mar, afectado por los mismos problemas medioambientales, y por el que transitaba gran parte del comercio intra y extra comunitario. En este sentido, el aviso del Comité Económico y Social (CES) de enero de 1989, confirmaba los intereses económicos de la CEE en la región mediterránea, pero identifica además otros aspectos, que el Comité denomina “vitales” para el futuro de la Comunidad:

- En primer lugar, **un interés económico**: los Países Terceros Mediterráneos, representaban en 1989, el segundo mercado de la Comunidad Europea, después de los Estados Unidos, esto es, al menos el 10% de las exportaciones comunitarias. Por su parte, la Comunidad era el principal socio comercial de los PTM (40% de sus exportaciones y 45% de sus importaciones), representando una fuente importante en el aprovisionamiento de materias primas (minerales y productos petroleros)¹⁴⁸;

¹⁴⁸ « *Les intérêts réels de la Communauté dans le cadre de ses relations avec les PTM* » en « *La politique méditerranéenne de la Communauté européenne* » : Avis du Comité économique et social en www.ces.org; pág : 12

- Otra razón de **interés vital**, según el Aviso del Comité, era el factor demográfico: los desequilibrios demográficos entre las dos riberas obligaban a establecer acuerdos entre la Comunidad Europea y los PTM. Por un lado, la evidente explosión demográfica en el Sur, iba a provocar una fuerte presión migratoria en el Norte y, como consecuencia, multitud de problemas de orden social. Para los estados europeos, la inversión de la pirámide demográfica, iba a provocar la búsqueda de población activa extranjera para mantener su bienestar;
- En tercer lugar, un **interés estratégico**: el Comité estimaba que el mercado único europeo (incluso con la ampliación hacia el Este), no iba ser suficiente para competir económicamente con los otros grandes bloques regionales como América del Norte o el Sur-Este asiático, ni tampoco para ejercer una influencia suficiente en las grandes cuestiones de estrategia internacional, tales como la paz y el desarme. Así, para la CEE, la ampliación del mercado común hacia el Sur, vendría a reforzar su peso internacional: *“está fuera de duda que la cuenca mediterránea constituye una extensión prioritaria europea, una especie de “nueva frontera” para Europa, que se convertirá en un nuevo polo de desarrollo”*¹⁴⁹;
- Otro motivo para asociar a los países mediterráneos era el **factor medioambiental**, el cual *“residía en el carácter alarmante de los niveles de contaminación en el Mediterráneo, ligados no sólo a los sistemas de producción y de desarrollo del Norte, sino también, consecuencia de otros factores económicos y*

¹⁴⁹ *Ibidem* ; pag : 13

*sociales del Sur, como por ejemplo los sistemas petrolíferos y el fuerte crecimiento urbano*¹⁵⁰;

- El quinto de los factores identificado por el Comité era el **factor securitario** en relación a los desequilibrios socio-económicos existentes en la región. El CES afirmaba entonces: *"la estabilidad económica y social del Mediterráneo es vital para los intereses comunitarios, porque las tensiones sociales que existen en el Sur pueden provocar conflictos internos pero también fenómenos de degeneración, tales como el fundamentalismo islámico y el terrorismo, que amenazan a Europa en su propio territorio"*¹⁵¹. Para la Comunidad Europea era de interés prioritario poner en marcha una política mediterránea que impulsase la estabilidad política y la reforma de las antiguas estructuras de poder de los PTM, así como la construcción de un marco de confianza en donde resolver conflictos como el que oponía a Israel y Palestina.

En el nuevo contexto económico inaugurado tras la caída del bloque comunista, la Comunidad Europea necesitaba estructurar su espacio periférico a fin de construir un conjunto regional en el que la Unión Europea se convirtiese en el actor principal. Este espacio, como hemos visto, iba a estar formado, por una parte, por los países de la Europa Central y Oriental que iban a empezar un proceso de adhesión a la comunidad; por otra parte, por los países del sur y del este del Mediterráneo, con los cuales era preciso iniciar un multilateralismo político y un proceso regional de integración económica. Este será el doble desafío de la Comunidad Europea. En este sentido, la simple puesta en marcha de acuerdos comerciales ya no era suficiente, porque estructurar el espacio periférico de la Comunidad, significaba de hecho, la construcción de un bloque regional competitivo internacionalmente a través de la integración de las

¹⁵⁰ *Ibidem ; pag :13*

¹⁵¹ *Ibidem; pag :13*

economías nacionales. Para conseguir este objetivo se debían impulsar nuevas políticas de cooperación fundadas sobre el desarrollo de las estructuras económicas de los países terceros, en otras palabras, impulso de las reformas económicas de los países mediterráneos, apertura de sus economías, promoción de los intercambios en vías de una liberalización económica y en última instancia la creación de una zona de libre comercio. Esto significaba, de hecho, la apuesta por el regionalismo de integración suave en la región mediterránea.

1.3 Una nueva política para una nueva era: la Política Mediterránea Renovada (1992-1995)

Hasta 1990, la política mediterránea de la Comunidad Europea se había basado en un planteamiento que había reposado como vimos en dos ejes: concesiones comerciales, por una parte, y cooperación financiera, en forma de ayudas a proyectos. En un informe interno, la Comisión Europea (1992) realizaba un balance pesimista de veinte años de programas de acción en el Mediterráneo: « *La Communauté n'aurait pas dû faire plus et mieux? A-t-elle été totalement à la hauteur des défis ? (...) N'aurait-elle pas dû développer une stratégie à long terme pour ses rapports à la zone méditerranéenne ?* »¹⁵². El impacto de estos programas se reconocía como marginal en el área mediterránea y en todo caso insuficiente para desembocar en un proceso de integración regional. Así, en este momento, la Comisión Europea publica un documento titulado « Hacia una política mediterránea renovada » (SEC (89) 1961 final, del 23 de noviembre de 1989, y SEC (90) 812 final, del 1 de enero de 1990), donde proponía una serie de medidas para actualizar esa cooperación, teniendo en cuenta, a su vez, los nuevos desafíos a los que se enfrentaban Europa y los países del

¹⁵² En « *Bilan de la politique méditerranéenne de la Communauté* ». En « *L'avenir des relations entre la Communauté et le Maghreb* ». Comisión Europea, 30 abril 1992. Bruxelles ; [SEC (92) 40 final, de 30 abril de 1992]

Sur tras la caída del muro de Berlín. Tres fueron las cuestiones que planteó la Comisión en este momento:

1. El riesgo de marginalización de la región mediterránea y el desvío de las inversiones comunitarias hacia los países de Europa Central y Oriental.
2. La necesaria cooperación con los países del Sur para reforzar la presencia comunitaria en el ámbito internacional y reforzar su papel como potencia regional. Esta cooperación debería comprender la región mediterránea de manera global.
3. La existencia de una interdependencia entre seguridad y desarrollo, y la percepción de una nueva dimensión mediterránea de la seguridad que se ampliaba a otros ámbitos más allá que los de la defensa militar.

Con la perspectiva de asegurar a los países mediterráneos la intención por parte de la Comunidad de reforzar la cooperación, y de dar mayor ímpetu a las relaciones entre las dos riberas, el Consejo europeo de diciembre de 1990 adopta « la Política Mediterránea Renovada » (PMR) con Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Territorios Ocupados, Túnez y Turquía. Esta política va a nutrirse de dos nuevos elementos: el primero, la idea de crear un espacio económico euro-mediterráneo por medio de una zona de libre comercio. En efecto, la fórmula del librecambio va a ser considerada por la Comisión Europea, quién va a comenzar a realizar conversaciones exploratorias con algunos de los PTM (Marruecos, Túnez, Argelia, Egipto, Jordania, Líbano e Israel). El segundo elemento consistirá en ampliar la cooperación a otros ámbitos que el puramente comercial y el financiero, como el medio ambiente, los recursos humanos o la cooperación regional, junto con la institución de un diálogo político y una cooperación económica, técnica y cultural más estrecha dentro de una marco contractual: *« ha llegado el momento de asegurar a esta política de proximidad una coherencia necesaria para dar credibilidad al mensaje que*

propone: respeto del individuo, de la democracia política, progreso social, desarrollo económico, así como de otras condiciones necesarias para un futuro estable »¹⁵³. Los objetivos globales de la Política Mediterránea Renovada obedecían sin duda a los nuevos planteamientos sobre la seguridad, según los cuales la creación de una zona de libre comercio en el Mediterráneo daría lugar a una mayor integración de las economías del Sur así como a un crecimiento económico que favoreciese la reforma política y los procesos democráticos. La PMR preveía además un apoyo significativo a las reformas emprendidas por los PSEM, dentro del compromiso de ajuste estructural de sus economías. La PMR se comprometía además a apoyar cualquier proceso de paz para una solución de los conflictos en el Próximo Oriente. En relación a la cooperación comercial, la Comisión propuso el libre acceso de los productos manufacturados de los PTM a los mercados europeos de manera progresiva y según el resultado positivo de la Ronda Uruguay. En relación a los productos agrícolas, la comisión no formulaba nuevas proposiciones, pero se esperaba sin embargo que después de 1995, las medidas de limitación cuantitativa (cupos o límites arancelarios) pudiesen « ser progresivamente flexibilizadas »¹⁵⁴. La Política Mediterránea Renovada incluía además la renovación de los protocolos financieros (cuarta generación) por una duración de cinco años (1992-1996), con una mejora del volumen de las contribuciones acordadas de un 45%. En estos nuevos protocolos, la comisión preveía 1075 millones de ecus en concepto de fondos presupuestarios (incluidos 300 para apoyar el ajuste estructural), y 1300 en forma de préstamos del BEI. Además, 230 millones podrían ser destinados a medidas que interesasen al conjunto de los PTM¹⁵⁵.

¹⁵³ Documentos de la Comisión en www.europa.eu.int. Informe Especial n° 1/96 relativo a los programas MED;

¹⁵⁴ **KHADER, Bichara**: « Hacia una política mediterránea renovada ». En « Europa frente al Sur » : www.eurosur.org

¹⁵⁵ « Síntesis de los éxitos y fracasos de la actual política mediterránea de la CEE » ; Boletín de la UE (suplemento 2/95 Comisión europea)

Otra de las principales novedades de la PMR es que parte de sus iniciativas sectoriales van centrarse en la cooperación descentralizadas, principalmente dentro de sus cinco programas: **Med-Urbs** (administración local), **Med-Campus** (enseñanza superior), **Med-Invest** (desarrollo de las PME en los países terceros), **Med-Media** (medios de comunicación), y **Med-Avicena** (investigación)¹⁵⁶. **El Programa Med-urbs** tenía varios objetivos complementarios, entre ellos el de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población urbana, afianzar y generalizar las prácticas democráticas a escala local, y crear y desarrollar procesos de cooperación descentralizada entre las administraciones locales de los distintos PTM, y entre éstas y sus homólogos de la Unión Europea. Los recursos presupuestarios dedicados al programa representaron entre 1992 y 1994 un volumen presupuestario de 22,3 millones de ecus en créditos de compromiso. Los proyectos financiados incluyeron a un total de 17 países y 170 administraciones locales, 104 de la Unión Europea y 66 de los PTM¹⁵⁷. Los proyectos abarcaron ámbitos tan variados como el medio ambiente, la planificación urbana, la gestión municipal, la gestión de recursos humanos, el desarrollo económico, los transportes urbanos, la fiscalidad y las democracias locales. **El Programa med-campus** por su parte estaba dirigido a apoyar proyectos de cooperación descentralizada gestionados por redes de universidades del norte y del sur del Mediterráneo, redes que constituían estructuras operativas para el intercambio de experiencia y de transferencia de tecnología. MED-campus buscaba finalmente mejorar las competencias de los diplomados y profesionales de empresas tanto públicas como privadas de los PTM. Los 142 proyectos financiados consistieron en acciones de formación en materia de medio ambiente, economía del desarrollo, cultura y gestión. La ayuda comunitaria se elevó a 23,3 millones de ecus en créditos de compromiso. **El Programa Med-media** tenía por finalidad la creación de redes de medios de comunicación de alto nivel

¹⁵⁶ A partir de 1995, iba a añadirse un nuevo programa, MED-Migration (un subtema de MED-Urbs)

¹⁵⁷ Ibidem

con el fin de fomentar la cooperación entre profesionales de ambas orillas. Los programas comenzaron sólo en 1994 para los cuáles la Comisión dio unos 11,1 millones de ecus. Con ellos se financiaron unos sesenta proyectos articulados en torno a cuatro ejes: formación, intercambio de programas, coproducción, seminarios y talleres. Por último, **el programa Med-invest**, dotado de 10 millones de ecus tenía por finalidad promover en los PTM condiciones favorables para las pequeñas y medianas empresas y potenciar su capacidad competitiva. Este programa se dividía en dos apartados: el primero consistía en poner a disposición de los PTM, instrumentos y programas comunitarios ya existentes, y que habían sido creados en un primer momento, a beneficio de las empresas europeas. Estos instrumentos deberían facilitar el intercambio de información y los contactos entre posibles socios, pudiendo adoptar la forma de reuniones (*Euro-partenariat*, cuando se celebraban en un país de la Comunidad, MED-Partenariat en un PTM). También podían consistir en la creación de redes de intermediarios (BC-Net) o de « *Bureaux de Rapprochement des Entreprises* » (Oficinas de aproximación de empresas BRE) con el objeto de encontrar posibles socios. Al término del programa se habían financiado cuatro Euro-Partenariat, dos MED-Partenariat y dos BRE/BC-net. El segundo apartado consistía en crear sociedades financieras y sociedades de gestión de exportaciones, así como la puesta en marcha de centros de servicios y agencias de desarrollo. Este apartado sufrió evidentes retrasos en la financiación, con tan sólo tres operaciones por un importe de 1,3 millones de ecus.

Paralelamente, se aplicaron los mismos conceptos y sistemas de gestión al proceso de paz de Oriente Medio con la creación de los programas PEACE. En ellos intervendrían actores de la sociedad civil: colectividades locales, universidades, medios de comunicación, empresa, etc. Los programas MED « *respondían a la voluntad de la Comunidad Europea de desarrollar la cooperación multilateral con los PTM, y la de éstos entre sí* ». Se trataba, en definitiva, del inicio de la cooperación descentralizada en el Mediterráneo, protagonizada por organizaciones del sector público o privado de ambas orillas « *para fomentar la colaboración y la*

transferencia entre organizaciones europeas y mediterráneas ». El procedimiento de los programas era el de la creación de grupos de socios de las dos orillas del Mediterráneo, compuestos de 4 a 8 miembros, a los que se confiaba la realización de un proyecto concebido por ellos mismos. La Comisión aportaba a estas redes el complemento financiero y la ayuda técnica necesaria para el éxito de su proyecto. Entre el año 1992, año de inicio de los programas, y 1994, estas acciones recibieron 75,8 millones de ecus procedentes del presupuesto comunitario.

La puesta en marcha de la Política Mediterránea Renovada (PMR) será el primer ensayo de una política mediterránea que apuesta por un modelo de integración económica regional. El nuevo enfoque global mediterráneo de la PMR fue, sin duda, un paso positivo para las relaciones entre ambas orillas, puesto que, por primera vez, programas de cooperación fuera del ámbito comercial o financiero, fueron considerados de interés prioritario. El apoyo a las reformas democráticas, la puesta en marcha de proyectos con relación a asuntos culturales, medio ambientales, educativos o demográficos fueron elementos innovadores. Así mismo, se pretendió implicar en el proyecto a la sociedad civil con políticas indirectas de cooperación descentralizada con el fin de reforzar la « política de aproximación » entre ambas orillas. Sin embargo, la PMR quedaba aún « *por debajo de las expectativas de los países mediterráneos, y particularmente de los países del Magreb* »¹⁵⁸, cuyas economías estaban fuertemente ligadas a los mercados comunitarios. Según Bichara Khader, algunas de las razones de esta decepción fueron las siguientes: por una parte, aunque la contribución financiera de la CEE y del BEI aumentó para este periodo, resultó aún insuficiente con relación a los objetivos fijados por la PMR. A ello hay que añadir que este aumento se realizó en paralelo al de los préstamos del BEI, en detrimento de la parte de donaciones y subvenciones de los protocolos, hecho que iba a presentarse como insuficiente si no se resolvía de antemano

¹⁵⁸ KHADER, Bichara: Ob. Cit.

el problema de la deuda. Por otro lado, la financiación de los programas MED, sufrió graves irregularidades, con desvíos de fondos incluidos, que obligaron a suspender muchos de los proyectos¹⁵⁹. Además, los PTM empezaban a inquietarse al comprobar que la Comunidad Europea comenzaba a aumentar las líneas presupuestarias en favor de los países de Europa Central y del Este, en detrimento de la cooperación con el Mediterráneo. Por otro lado, no existía dentro de la PMR un proyecto claro, ni una estrategia de desarrollo solidario para la región. La política renovada recordaba demasiado a las nuevas leyes de la economía de mercado, y dejaba de lado los valores de solidaridad y de interdependencia entre las sociedades mediterráneas que los impulsores de la diplomacia colectiva y partidarios del nuevo multilateralismo habían puesto de relieve durante las primeras iniciativas en el Mediterráneo. La PMR se fijó objetivos a corto plazo y dedicó lo esencial de su esfuerzo financiero a algunos sectores prioritarios (autosuficiencia alimentaria, medio ambiente, comunicaciones, integración regional). Sin embargo, olvidó algunos sectores como los productos agrícolas, los programas de investigación o desarrollo, en definitiva, sectores de transformación estructural a largo plazo que tendrían mucho que ganar o perder con el establecimiento de un mercado único. Por último, la PMR proponía aumentar los créditos a fin de utilizarlos para promover la inversión privada y las acciones en pro de la inversión (peritajes, busca y puesta en contacto de socios, etc.). Sin embargo, la Comisión no parecía estar de acuerdo en la creación de un Banco Mediterráneo de Desarrollo (semejante al BERD de los países del Este), tal y como aconsejaba el Comité económico y social.

A la decepción e inquietud de los PTM respecto a la Política Mediterránea Renovada, debemos añadir tres acontecimientos que van a tener lugar durante el periodo de aplicación de esta política. En primer lugar, la I Guerra del Golfo, que aumentará aún más el ánimo de desconfianza en los países árabes. Después, en 1992, la victoria del FIS en

¹⁵⁹ Ver el Informe Especial n° 1/96 relativo a los programas MED. En Documentos de la Comisión: www.europa.eu.int

las elecciones argelinas, que va a alimentar el temor en Europa al avance del islamismo más radical. Por último, la nota positiva: el proceso de paz en Oriente Medio abierto tras la Conferencia de Madrid de 1991, que va a facilitar el diseño de una política para toda la región mediterránea. Dadas estas condiciones, la Comisión Europea comenzará a plantearse la necesidad de desarrollar nuevas iniciativas en la región. Así, en 1992, el Magreb y el Próximo Oriente fueron identificadas por el Consejo Europeo de Lisboa como zonas de “acción prioritaria” de la PESC y en este sentido susceptibles de una estrategia común aunque no de futura integración. En esta misma línea, aunque dando prioridad a la cooperación con los países del Este, diversas Comunicaciones afirman el interés de la UE en la zona: la Comisión Europea remitió el 30 de abril de 1992 una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre “El futuro de las relaciones entre la CEE y el Magreb”, reiterada en el Consejo Europeo de Copenhague del 21 y 22 de julio de 1993. Durante los Consejos de Corfú y Essen van a comenzar a perfilarse las nuevas líneas directrices de un nuevo proceso: el proceso de Asociación Euro-Mediterráneo (AEM). Durante el Consejo Europeo de Corfú de 25 junio de 1994, la PESC reconoce por primera vez el interés estratégico de la UE en toda la región mediterránea afirmando *“son désir de les développer (les relations) encore davantage de manière à ce que le Bassin méditerranéen puisse devenir une zone de coopération garantissant la paix, la sécurité, la stabilité et le bien-être”*¹⁶⁰ así como la necesidad de una aproximación conjunta de todos los socios a los problemas políticos, económicos y sociales, bajo una cooperación regional.

¹⁶⁰ Consejo Europeo de Corfú, « Declaraciones de la Presidencia », de Política Extranjera y de Seguridad común ; en http://cuej.u-strasbg.fr/archives/europe/europe_conclusion/cons_43_63/51_corfou_25_06_94.html

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

BARCELONA +10: NUEVAS RELACIONES, VIEJOS PARADIGMAS

Vanesa Ruiz Casuso

ISBN: 978-84-691-9764-6 /DL: T-87-2009

PARTE 2: EL NACIMIENTO DE UNA ESTRATEGIA EUROPEA HACIA EL
MEDITERRÁNEO

Capítulo 2:

Los nuevos principios del orden internacional surgido de la posguerra fría

Después del final de la II Guerra Mundial, la dialéctica liberalismo / comunismo había estructurado los equilibrios mundiales en torno a una línea horizontal en la que se reflejaban las tensiones entre el Este y el Oeste del planeta. Este amplio periodo, conocido por todos como « guerra fría » dividía el mundo en tres categorías: dos potencias mundiales, los EEUU y la URSS, que fundaban sus estrategias sobre la base de la contención y de la extensión de sus intereses respectivos, a través del control de las zonas consideradas importantes desde el punto de vista económico o militar, los países aliados y satélites a cada uno de estas dos potencias, con quienes se desarrollaban intercambios comerciales y estrategias militares, y los Países No alineados surgidos de la Conferencia de Bandung, es decir, aquellos que declarando mantenerse al margen, intentaban en principio, poner en marcha estrategias de desarrollo propias. Junto a esta división existía otra, que determinaba las zonas susceptibles de desestabilizar este reparto de poderes. De esta nueva división surgía por una parte Europa, como escenario en el que se desarrollaban las tensiones y epicentro del sistema, y por otra, el denominado « out of area »¹⁶¹, considerado un escenario secundario respecto a la primera, en donde coexistían una amalgama de aliados periféricos y posibles enemigos.

No obstante, el Mediterráneo va a recibir una atención especial dentro de la estrategia de contención llevada a cabo por las dos potencias, debido principalmente a dos factores: su situación geográfica, como flanco sur del continente europeo, y su importancia económica, en cuanto a la

¹⁶¹ Concepto utilizado por la OTAN para referirse a países de América, África, el Mediterráneo y Asia.

posesión de importantes recursos energéticos y materias primas. Dos estrategias de contención mutua y dos armadas enfrentadas, la VI Flota americana y la V Escuadra soviética, hacían del Mediterráneo uno de los escenarios más activos de la tensión Este / Oeste. En definitiva, los ejes de dichas estrategias eran básicamente los siguientes: por parte de los EEUU, impedir y limitar la influencia de la URSS en la zona, reforzar su posición entre los llamados Estados aliados, es decir, Líbano, Jordania, Arabia Saudita y los Estados del Golfo Pérsico, garantizar la seguridad de Israel y su supremacía militar en la región, preservar el control de las compañías petroleras multinacionales sobre el petróleo árabe e iraní, e impedir la emergencia de potencias regionales que podrían amenazar el « status quo ». A su vez, la estrategia soviética se orientaba en dificultar esta presencia americana. En este sentido, la URSS apoyaba militar y económicamente a diversos países de la región como Egipto, Siria, Irak, Yemen del sur, Libia y Argelia. Aprobaba también el movimiento nacional árabe e iniciativas como la Conferencia de Bandung de 1955, puesto que ambas impedían la extensión de la influencia estadounidense.

La caída del muro de Berlín (1989) y el final de la confrontación bipolar van a suponer una transformación del paisaje geopolítico internacional y la inauguración de un periodo de profundas transformaciones. Por primera vez se van a saludar los valores occidentales como valores universales: la democracia pluralista, fundada sobre elecciones libres, el Estado de Derecho, el respeto a los derechos del hombre, la economía de mercado y la apertura de fronteras para favorecer los intercambios comerciales¹⁶². Alemania se unificaba y Europa recuperaba su potencialidad económica. En algunos casos, estos cambios van a dar lugar a una cierta ola de optimismo que supondrá la solución, bien permanente o momentánea, de situaciones o conflictos que parecían bloqueados o interminables: unificación de

¹⁶² Ver la « Declaración de París de 1989 » dentro del proceso de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) en www.osce.org

Alemania, abandono de Afganistán por parte de las tropas soviéticas, resolución del conflicto Irán/ Irak, aparición de signos de distensión entre Marruecos y el Frente Polisario (30 agosto 1988), entre griegos y turcos (celebración de una cumbre en enero de 1988 después de 10 años), entre chipriotas griegos y chipriotas turcos (24 agosto 1988) e incluso el reconocimiento mutuo entre israelíes y palestinos el 9 de septiembre de 1993.

Sin embargo, la caída del muro de Berlín va a suponer también una fractura en el esquema de las relaciones internacionales y la transformación profunda de las estrategias en el Mediterráneo. En el vacío de la posguerra fría, numerosos elementos de inestabilidad y riesgo van a salir a la superficie: emergencia de nuevas potencias en la zona de Oriente Medio, como por ejemplo Irak, proliferación de armas, resurgimiento del sentimiento nacionalista en Europa, como el de los Balcanes, y también del islamismo radical en los países árabes, graves desigualdades económicas y presiones migratorias, control de los hidrocarburos, etc. En este contexto, tanto Europa como EEUU van a tratar de afirmar sus posiciones. Así pues, en este capítulo intentaremos saber cuáles son los acontecimientos que van a caracterizar este contexto, a qué obedecen y cómo influyen en el nacimiento de la estrategia europea hacia el Mediterráneo. A lo largo de este análisis intentaremos determinar qué acontecimientos políticos van a marcar el inicio de esta década y como consecuencia, cual serán los principios que guiarán las estrategias de este nuevo orden internacional, en concreto cómo se va a ir perfilando la nueva estrategia de seguridad europea dentro de las transformaciones en el contexto geopolítico.

2.1 La Carta de París para una nueva Europa

El año 1990 va a ser un año particularmente activo desde el punto de vista diplomático, en el cual van a multiplicarse las

conferencias y reuniones entre las dos grandes potencias con el objetivo de reducir y limitar el armamento nuclear: Conferencia para la prohibición de las armas químicas celebrada en enero de 1989 en París, reunión entre los miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia en 1990 (Tratado sobre la reducción de las fuerzas convencionales en Europa), firma del Tratado SMART I. Estos encuentros diplomáticos, reuniones de altos funcionarios y de jefes de gobierno significaban sin duda el final de la guerra fría. Sin embargo, la caída del muro de Berlín va a suponer, fundamentalmente, una transformación del orden mundial surgido tras la II Guerra Mundial, en el cual, potencias y países van a tratar de situarse. Consecuencia de esta transformación, va a tener lugar la celebración de una cumbre en París, que tendrá como objetivo relanzar el proceso CSCE inaugurado en 1975 en Helsinki. De esta conferencia surgirá una Declaración: la "Carta de París para una nueva Europa".

Durante los días 19 y 21 de diciembre de 1990, y tan solo un año después de la caída del muro de Berlín, los jefes de Estado y de Gobierno de treinta y cuatro países, incluidos la casi totalidad de los países del continente europeo, EEUU y URSS¹⁶³, iban a reunirse en París con el objetivo de relanzar la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa y de reformular sus principios. De este encuentro surgiría la « Carta de París para una nueva Europa » (anexos: documento 5), que iba a significar fundamentalmente el establecimiento de las bases para una nueva estrategia securitaria. De esta manera, la declaración suponía el final de la « coexistencia pacífica » de dos bloques político-económicos opuestos en el continente: « *Nosotros, los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa,*

¹⁶³ Países participantes: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, República Federativa Checa y Eslovaca, Chipre, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, San Marino, Santa Sede, Suecia, Suiza, Turquía, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Yugoslavia

nos hemos reunido en París en un momento de profundos cambios y de históricas esperanzas. La era de la confrontación y de la división ha terminado. Declaramos que de ahora en adelante nuestras relaciones se basarán en el respeto y la cooperación»¹⁶⁴. La « Carta de París » se inscribía dentro de un largo proceso de reuniones y conferencias encaminados a resolver los nuevos dilemas que se desprendían de un sistema internacional en profunda transformación, y que trataban, siguiendo las teorías cooperacionistas e institucionalistas, de proporcionar un marco de cooperación y de desarrollo¹⁶⁵, en los cuales se saludaban por primera vez los valores occidentales como valores universales: la democracia pluralista, fundada sobre elecciones libres, el Estado de Derecho, el respeto a los derechos del hombre, la economía de mercado, reconciliando la iniciativa individual y la justicia social, y la apertura de fronteras para favorecer los intercambios comerciales.

Algunos de los principios fundamentales del Acta Final de Helsinki (1975) se modificaban con la Carta de París. El Acta Final reconocía, sobre el modelo del equilibrio internacional de la Guerra Fría, la convivencia de dos sistemas. El primer principio de Helsinki mencionaba la igualdad soberana de los Estados « *el derecho de cada uno de ellos a elegir y desarrollar libremente su sistema político, social, económico y cultural, así como a determinar sus propias leyes* »¹⁶⁶. La Europa de Helsinki quería ser la Europa de la distensión ideológica, yuxtaponiendo regímenes marxistas y sociedades liberales, partidos únicos y democracias pluralistas, propiedad colectiva y economía de mercado. Estos principios

¹⁶⁴ **DECAUX, E** : « *Sécurité et coopération en Europe : les textes officiels du processus de Helsinki 1943-1992* » ; La Documentation française, Paris, 1992 ; pag 279

¹⁶⁵ Tres conferencias tuvieron lugar en el mismo año: La Conferencia de Bonn sobre seguridad y cooperación económica tuvo lugar del 19 marzo al 11 abril de 1990 y la Conferencia sobre la dimensión humana de la CSCE se celebró en Copenhague entre el 24 septiembre y el 19 de octubre de 1990 y el Documento de Viena del mismo año. De ellas surgirán los documentos base para la elaboración de la "Carta de París"

¹⁶⁶ **DECAUX, E**: Id; Documento n°2, Pág. 43

se ponían en cuestión con la Carta de París que limitaba la elección, transformando la coexistencia de sistemas socio-políticos rivales en una convergencia de toda Europa hacia los valores occidentales¹⁶⁷.

En la “Declaración de París” se introducía además un preámbulo dedicado a la región mediterránea que, aunque de dimensiones reducidas, resultaba significativo. En él se citaba el refuerzo de la seguridad y de la cooperación en la región mediterránea como factor importante para la estabilidad de Europa. En esta cooperación se incluía por primera vez el factor social y se preveía, a su vez, de manera multilateral: « *deseamos promover la creación de condiciones propicias a un desarrollo armonioso y a una diversificación de las relaciones con los Estados mediterráneos no participantes a fin de fomentar el desarrollo económico y social y, con ello, reforzar la estabilidad en la región* »¹⁶⁸. La celebración de la Conferencia de la CSCE en París significó el compromiso de 34 países en una serie de valores comunes, tales como la democracia, el respeto de los derechos del hombre y la economía de mercado, así como la cooperación entre todos ellos para lograr un verdadero espacio de desarrollo. En definitiva, lo que venía a afirmar la “Carta de París” era que los sistemas democráticos y la economía de mercado iban a ser los fundamentos de un orden mundial cuyas estrategias geopolíticas estaban por perfilarse.

El contexto internacional surgido en 1989 se debatía entre el optimismo y la incertidumbre. Algunas teorías (LAÏDI, 1994) hablan incluso del nacimiento de un mundo « privado de sentido », por la pérdida de referencias tras la caída del

¹⁶⁷ La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa integró toda una amplia franja desde Canadá al extremo oriental de la Federación Rusa, en un proceso de cooperación y de compromiso con una serie de principios, no sólo militares, sino también económicos, políticos, medioambientales, sociales y culturales, incluyéndose el terrorismo y la inmigración. Todos estos compromisos iban a suponer también los valores de referencia del nuevo sistema internacional. Estos elementos van a considerarse además claves para la seguridad europea.

¹⁶⁸ « Carta de París para una nueva Europa » en **DECAUX, E**: Ob. cit.

bloque soviético y la multiplicación de actores y conflictos¹⁶⁹. Retomando el análisis de Esther Barbé, desde el realismo estructural [Waltz (1970), Mearsheimer (1990), Gaddis (1991)¹⁷⁰] se afirma que en 1990 estamos ante un momento crítico en cuanto a términos de seguridad y estabilidad. Todos ellos analizan el futuro de Europa a partir del orden establecido durante la Guerra Fría. Así, estos autores vinculan la « larga paz » (Gaddis) europea a dos fenómenos: la estabilidad ofrecida por la bipolaridad y la imposibilidad de un enfrentamiento entre las dos grandes potencias, derivada de las armas nucleares. A partir de ello, extraen algunas posibles consecuencias para el futuro: los cambios en el este y el centro de Europa van a generar en el continente una situación de multipolaridad y de alianzas cambiantes. De ahí la incertidumbre y el « sinsentido » tras la desaparición del orden bipolar. Estos autores, al contrario que Fukuyama, destacan « el regreso de la historia » con la vuelta y proliferación de los conflictos y la anarquía. Todos ellos están de acuerdo en afirmar que el orden bipolar era la garantía de estabilidad.

Sin embargo, como veremos a continuación, el orden mundial aunque sí envuelto en conflictos y en incertidumbre, no estaba tan vacío de sentido como parecía a simple vista. Tras la caída del comunismo, estaba claro que los Estados Unidos iban a convertirse en la principal potencia económica y militar y, por tanto, en el principal actor internacional. ¿Cuál iba a ser su estrategia?

2.2 La nueva estrategia de la OTAN

El vacío ocasionado en el Mediterráneo por el derrumbe del bloque soviético podía significar en un principio la puesta en

¹⁶⁹ LAÏDI, Z : « *Un monde privés de sens* » ;Librairie Arthème Fayard, 1994 ;

¹⁷⁰ MEARSHEIMER, J.J: « *Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War* », *International Security*, vol. 15, núm.1, pág : 5-56 ; WALTZ, K : « *Theory of International Politics* », Reading, Wesley ; GADDIS, J.L : « *Toward the Post Cold War* », *Foreign Affairs*, vol. 70, núm.2, pág : 102-122, en Esther Barbé, Ob. Cit

entredicho de la capacidad estratégica de liderazgo de los Estados Unidos en la región mediterránea y, como consecuencia, la pérdida del control de los mercados energéticos y sobre todo petrolíferos, a causa esencialmente de nuevos países candidatos a reafirmarse como potencias, si no mundiales, sí al menos regionales. En este sentido, la posguerra fría significaba desde el punto de vista de los Estados Unidos (pero no lejos tampoco de la estrategia europea) una carrera por recuperar este control. Como veremos a continuación, la articulación estratégica del espacio mediterráneo iba a definirse en el seno de la Alianza Atlántica.

Tras el final de la Guerra Fría, la OTAN tenía que replantearse sus principios fundamentales, puesto que en sus orígenes había nacido para oponerse a la URSS. Una vez desaparecido el enemigo tradicional, ¿qué sentido tenía el mantenimiento de dicha organización? La respuesta a este interrogante no se hizo esperar. De la reunión de Londres en julio de 1990 surge “la Declaración de Londres para una Alianza Atlántica renovada” (anexos: documento 6) cuyos principios eran básicamente los siguientes: reafirmación de la Alianza como organización defensiva y como garante de la seguridad y estabilidad en Europa, ampliación de la dimensión de ambos conceptos más allá de lo meramente militar y propuesta de ampliación del Tratado a los países del Este europeo. De esta manera, la Alianza pasaba de ser un organismo simplemente de defensa, a convertirse en un organismo de seguridad para el conjunto del continente europeo. A partir de entonces “estabilidad” y “seguridad” pasarían a ser conceptos claves junto con los valores del respeto a la democracia y los derechos del hombre¹⁷¹. En este sentido, la organización, que había tenido en sus inicios como concepto clave el de “defensa adelantada”, es decir “defensa de la integridad territorial y de la soberanía de sus

¹⁷¹ « *Nous pouvons aider l'édification des structures d'une Europe plus unie, en mettant au service de la sécurité et de la stabilité la force que nous donne notre foi commune dans la démocratie, le respect des droits de l'individu et le règlement pacifique des différends* » ; www.nato.int

miembros” (artículo nº5 del Tratado de Washington) va a asumir ahora, como principio fundamental, el nuevo concepto de “presencia adelantada”.

El término de “presencia adelantada” se iba a terminar de perfilar en la Cumbre de Roma (diciembre 1991). El comunicado final, “*Déclaration de Rome sur la Paix et la Coopération*”, publicado por los jefes de Estado y de gobierno participantes¹⁷² en la reunión del Consejo del Atlántico Norte, constaba de un apartado netamente significativo, denominado: “unos desafíos más amplios”. En el nuevo concepto estratégico de la OTAN, se subrayaba que la seguridad de la Alianza debería considerarse en un contexto global. En este sentido, se señalaban los nuevos riesgos que podrían desestabilizar dicho contexto y se citaban, por ejemplo, la proliferación de armas de destrucción masiva, la ruptura en el aprovisionamiento de recursos vitales, actos de terrorismo y sabotaje¹⁷³. A partir de entonces la OTAN podría actuar en misiones de paz y prevención de riesgos, y actuar fuera del territorio de los países miembros, a través del sistema de consultas estipulado en el artículo nº4 del Tratado Fundacional. En mayo de 1992, la Alianza decide, durante el Consejo de Oslo, que sus fuerzas podrían ponerse a disposición de la ONU para misiones de mantenimiento de la paz. La OTAN pone en marcha nuevos conceptos que justifican su intervención como el de “guerra humanitaria” o “guerra preventiva”, y nuevos factores de riesgo para la seguridad como el del “peligro en el abastecimiento de recursos vitales”.

¹⁷² Países miembros en 1990: EEUU, Canadá, Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido y Portugal (1949), Grecia y Turquía (1951), República Federal Alemana (1954) y España (1982).

¹⁷³ « *Notre concept stratégique souligne que la sécurité de l'alliance doit s'envisager dans un contexte global. Il appelle l'attention sur les risques de caractère plus général, notamment la prolifération des armes de destruction massive, la rupture des approvisionnements en ressources vitales ou des actes de terrorisme et de sabotage, qui peuvent mettre en cause les intérêts de sécurité de l'Alliance. Nous réaffirmons consulter conformément aux dispositions de l'article 4 du Traité de Washington et, le cas échéant, de coordonner leurs efforts, notamment face à tels risques* » ; *Ibid*

De todo ello podemos extraer las siguientes conclusiones. La primera es que con la redefinición de las funciones de la OTAN, las decisiones en cuanto a defensa europea y a la propia política exterior de la Unión Europea van a quedar como mínimo influidas por la Organización del Atlántico Norte y en última instancia por los Estados Unidos. Podríamos preguntarnos hasta que punto la PESC goza de una independencia respecto a su estrategia cuando además los Estados Unidos se aseguran, a través del foro de consulta permanente que representa el Consejo Atlántico, la posibilidad de ser consultados en cualquier iniciativa en materia de defensa europea. En las conclusiones del Consejo Europeo, reunido en Colonia en junio de 1999, se admitían además disposiciones que permitían a la Unión recurrir a los medios y capacidades de la OTAN, así como al desarrollo de consultas y de una cooperación mutua¹⁷⁴. La segunda es el control estratégico que la OTAN va a ejercer sobre el Mediterráneo a través de las bases que la organización tiene en suelo europeo. Según Bichara Khader, el Mediterráneo, lejos de ser desmilitarizado, contará en 1990 con las siguientes fuerzas¹⁷⁵ desplegadas a disposición de la OTAN:

- Un sistema de alerta por radar (NAEWF);
- Una flota de la OTAN, disponible en un principio bajo alerta (NAVOCFORMED), pero que a partir de abril de 1992 se convierte en permanente (STANAVFORMED);
- Otras fuerzas multinacionales de la OTAN, estructuradas a partir del Comité de Planes de Defensa (mayo y diciembre 1991), en particular, las Fuerzas de Reacción Inmediata (IRF) y de Reacción Rápida (RRF);

¹⁷⁴ Declaración del Consejo de la Presidencia, Anexoll
http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/annexe_es.htm

¹⁷⁵ **KHADER, Bichara:** « *Europe et la méditerranée: géopolitique de la proximité* » ; L'Harmattan, Paris, 1994

- El Comando de Fuerzas de la OTAN para la zona sur, el AFSOUTH, estructurado en tres comandos: el Comando Aéreo Unificado (bajo dirección americana), el Comando Naval Unificado (bajo dirección italiana) y tres Subcomandos terrestre (Italia, Grecia y Turquía);
- Las propias fuerzas americanas que, aunque en disminución después del fin de la Guerra Fría, suponen un efectivo importante (15000 hombres en 1992 en la VI Flota y 100.000 en las bases europeas);

El 8 febrero de 1995, el Consejo de la Alianza Atlántica afirma además su intención de establecer un diálogo con el sur del Mediterráneo, lo que se ha denominado “el diálogo mediterráneo”, en concreto con los países siguientes: Marruecos, Mauritania, Túnez, Egipto e Israel, y excluyendo a Argelia, *“con la intención de disipar cualquier malentendido que hubiera hecho creer que la Alianza constituía una amenaza”*¹⁷⁶. Pero el Mediterráneo se irá convirtiendo poco a poco en la línea de fractura del nuevo sistema mundial: al norte, el continente europeo, próspero y unificado, liberal y democrático; al sur, el Magreb, el Masreck y el Próximo Oriente, deficitario, mal estructurado, con economías más o menos cerradas y en transición, y con graves déficits de gobierno y libertades. Migraciones, terrorismo, conflictos bélicos, desastres ecológicos e intereses petroleros. Alejandro Lorca habla del Mediterráneo como una « región axial », es decir, una región cuyo destino afectaría al resto del planeta. Estaba claro que en estas circunstancias, el Mediterráneo se presentaba en el centro de las estrategias internacionales en materia de seguridad, y así quedará plasmado en las nuevas relaciones euro-mediterráneas establecidas a partir de 1995.

¹⁷⁶ Comunicado de la OTAN (01/12/1994) en www.nato.org

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

BARCELONA +10: NUEVAS RELACIONES, VIEJOS PARADIGMAS

Vanesa Ruiz Casuso

ISBN: 978-84-691-9764-6 /DL: T-87-2009

PARTE 2: EL NACIMIENTO DE UNA ESTRATEGIA EUROPEA HACIA EL
MEDITERRÁNEO

Capítulo 3:

Una fractura en el Mediterráneo que se convierte en « riesgo securitario » para Europa: los elementos para una nueva lógica de cooperación

Los cambios que tuvieron lugar tras el final de la confrontación bipolar van a modificar los fundamentos del concepto de seguridad con relación a la Guerra Fría. La seguridad, como hemos visto en el capítulo anterior, ya no será un concepto ligado al ámbito militar, sino un término mucho más ambiguo y de más difícil definición, en el cual los desequilibrios demográficos, económicos, la falta de empleo, de sanidad, de alfabetización, de estructuras políticas y democráticas estables, o los peligros medioambientales, van a jugar un papel clave para la estabilidad de una región. Este nuevo concepto de seguridad ya había formado parte de todas las declaraciones institucionales surgidas tras la caída del muro de Berlín, dentro del proceso de la CSCE y también en las sucesivas Declaraciones de la Alianza Atlántica. La globalización y la interdependencia, no van a limitarse al aumento de los intercambios económicos y la liberalización de los mercados, sino también al carácter común de las ventajas y de los costes de los nuevos desafíos. Así, la creciente complejidad del nuevo sistema internacional no será ajena al Mediterráneo y, por consiguiente, la seguridad europea va a dejar de circunscribirse al ámbito central del continente europeo trasladándose a la periferia. Desde la Comunidad Europea, cada vez van a ser más los países miembros que van a reclamar una nueva política mediterránea propia e independiente de otras potencias extranjeras, con el objetivo de lograr un equilibrio en la región. Así, Abel Matutes, responsable a la sazón de la política mediterránea y de las relaciones Norte/Sur de la Comisión Europea declaraba en 1990: *« es a los países que bordean el Mediterráneo a quienes corresponde elegir su destino. El Mediterráneo, lugar de pasaje, de intercambios, de civilizaciones, deberá constituir en el futuro, una región que*

servirá de modelo para dominar los problemas de desarrollo »¹⁷⁷ ¿Cuáles eran entonces los peligros que presentaba el Mediterráneo para la seguridad europea?

Para Europa la desestructuración del sur del Mediterráneo ponía en peligro su economía, puesto que el Mediterráneo era la extensión natural de su espacio comercial, el aprovisionamiento energético y de materias primas, pero también la estabilidad social, tanto en el exterior de la comunidad, por la posibilidad de que los conflictos en la zona afectasen al continente europeo, como en el interior, a causa de los problemas de integración y las presiones migratorias. El conflicto entre israelíes y árabes, el terrorismo y el fundamentalismo islámico ya no eran problemas extra-comunitarios sino factores de ruptura de la propia sociedad europea. Así, Francisco Fernández Ordóñez, las definió como « *tres tipos de fenómenos preocupantes: crisis sociales periódicas con verdaderas revueltas de los marginados que, faltos de empleo, expresan su frustración a través de frecuentes estallidos de violencia; el auge del fundamentalismo islámico, que canaliza en beneficio propio la frustración colectiva y que provoca en Europa una reacción de miedo con caracteres xenófobos; y, por último, importantes movimientos migratorios hacia la Europa comunitaria en la que ya residen varios millones de magrebíes* »¹⁷⁸. Todo esto significó para Europa una percepción nueva de las claves estratégicas en el Mediterráneo centrada en dos realidades: una de carácter socio-económico y otra de tipo político-militar que van a ser interdependientes.

¹⁷⁷ **Abel MATUTES**, con ocasión del seminario organizado por el Crédit Mutuel Méditerranéen en Montpellier en 1990. En "*L'avenir de l'espace méditerranéen*" (*preface*), Publisud, Paris, 1991; p:5

¹⁷⁸ En **BAIXERAS, Juan**: « España y el Mediterráneo, 1989-1995 »; Revista de Política Exterior, n° 51, X-Mayo / junio 1996.

3. 1 Déficit socio-económicos en los Países Terceros Mediterráneos y procesos migratorios

El año 1990 fue el año del optimismo. El nuevo clima de confianza que se respiraba en la cuenca mediterránea iba a desembocar en una tendencia general al diálogo. Así, entre los intelectuales europeos existía la impresión de que si había caído un muro entre el Este y el Oeste europeos, sería posible también reducir la fractura socioeconómica abierta entre el Norte y el Sur del Mediterráneo, y se buscaban fórmulas para conseguirlo. Jacques Huntzinger, ministro de asuntos exteriores francés, afirmaba en 1990 durante un coloquio en Montpellier, organizado por la Université Euro-arabe Itinerante: *« estamos en un momento apasionante donde la elección que harán los diplomáticos, estrategas y políticos en este año 1990 puede ser decisiva para el futuro de la cuenca mediterránea. El año 89 permanecerá como el año del Este europeo. Existen muchas incertidumbres, pero el buen camino está trazado. Estoy convencido de que este año –en referencia al 1990- no se terminará sin que las decisiones para impulsar un verdadero proceso de desarrollo hayan sido tomadas »*¹⁷⁹. Muchas otras reuniones organizadas por la sociedad civil tuvieron lugar en ese momento y sería imposible enumerarlas todas. Sin embargo, el 1990 pudo representar también el año de la fractura socioeconómica entre ambas riberas del Mediterráneo. El Comité Económico y Social de la Unión Europea emitía en 1989, un informe a la Comisión, advirtiendo del fracaso de la Política Global Mediterránea y de las posibles consecuencias para los mercados europeos de un desequilibrio socioeconómico en la región. En este informe se afirmaba que durante el periodo de aplicación de los acuerdos, establecidos dentro del marco de la PGM, la situación económica de los Países Terceros Mediterráneos (PTM) se había degradado en su conjunto: degradación de las condiciones de vida, aumento de la dependencia de los PTM de los mercados exteriores y, en

¹⁷⁹ HUNTZINGER, J : *« Regards Croisés : Europe, Etats arabes, Méditerranée Occidentale » ; Actes de la Vème session de l'Université euro-arabe itinérante, colloque à Montpellier 24, 25 y 26 mai 1990, pag. 55*

definitiva, endeudamiento global¹⁸⁰. De igual manera, el informe del Comité señalaba el interés vital para la Comunidad Europea de la cuenca mediterránea desde un punto de vista económico, social, político y medioambiental, señalando la interdependencia de estos tres factores: « *la estabilidad económica y social del Mediterráneo debe ser uno de los intereses prioritarios para la Comunidad por las razones siguientes: el conjunto del Mediterráneo está afectado por fuertes tensiones sociales (que comportan no sólo conflictos internos, como la llamada “guerre du pain” en Argelia), sino también por fenómenos como el terrorismo y el fundamentalismo, que amenazan a Europa en su propio territorio* ». « *El origen de estas tensiones - concluía el informe- reside solamente en el descontento de unas condiciones de vida insostenibles, sino también en el rechazo a la enorme distancia que separa estas condiciones del modelo de vida y de consumo europeos, a los cuales las poblaciones de los PTM deben enfrentarse todos los días a través de los medios* ». Sobre todo lo que se trataba de poner de relieve era el fracaso de un modelo de desarrollo, cuya única solución posible era una nueva estrategia basada en una cooperación regional. El CES destacaba como principales problemas securitarios las tensiones sociales derivadas de las deficiencias en el desarrollo humano y en las desigualdades Norte/ Sur, pero también los múltiples conflictos existentes, entre ellos el de Israel y Palestina. El Comité Económico y Social admite, en definitiva, que la cuenca mediterránea se ha convertido en una prioridad para la seguridad de la Comunidad, cuya estrategia deberá enfocarse principalmente en el desarrollo de las economías de los PTM y en la reducción de las diferencias

¹⁸⁰ « El PNB por habitante, que había aumentado durante el decenio de los 70, ha visto ralentizar su crecimiento hasta alcanzar en 1985 un nivel inferior al de 1980. Como consecuencia, se ha producido de manera general un descenso del consumo y de las inversiones. A su vez, el estancamiento de la producción industrial y el fuerte crecimiento demográfico van a tener como doble efecto el aumento del paro y la reducción de las tasas de autosuficiencia alimentaria (pasando del 81% en 1977 al 74% en 1985). El volumen global de la deuda a largo plazo se ha triplicado entre 1975 y 1985, hasta alcanzar el 47% del PNB »; Avis du Comité Economique et Social (Rapporteur M. AMATO) sur « *La Politique Méditerranéenne de la Communauté* » (25 enero 1989); pag 4. En <http://eesc.europa.eu/documents/>

entre las dos riberas. ¿Cuáles eran en los inicios de la década de los 90 los datos que convertían al Mediterráneo en un “riesgo securitario” para Europa? La situación socioeconómica de los Países Terceros Mediterráneos a comienzos de los años 90 presentaba en líneas generales los siguientes problemas¹⁸¹:

1. **Explosión demográfica en el Sur del Mediterráneo**, que aunque en recesión (todos los PTM disminuían su tasa de fecundidad), suponía la inversión radical de los equilibrios entre los países del Norte y aquellos del Sur. Entre 1950 y el año 2025, la parte de la población europea pasaría del 70% al 30% del total, produciéndose un aumento de la población global: el Magreb pasaría de 20 millones de habitantes en 1950 a 140 millones en el 2025. Como consecuencia, los países mediterráneos iban a ver aumentar su población activa durante los 10 próximos años (53% de la población contra el 9% de los países mediterráneos de la CEE), lo que provocará a su vez un aumento constante del paro y una presión demográfica sobre los mercados de empleo, particularmente fuerte entre los años 1990-2005. Durante los años 90, la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar va a ser superior a la tasa de crecimiento de la población total. La degradación de los mercados de trabajo va a afectar particularmente a las estratos más jóvenes de la población.
2. **Graves deficiencias en el nivel de desarrollo**. Excepto países como Chipre, Malta e Israel, podemos decir que los PTM aún se encontraban en una fase de desarrollo. Algunos, como Turquía, Túnez y Jordania se habían convertido en semi-industriales. Otros como Argelia y Siria, habían conseguido mejorar la calidad de su capital humano pero sin poder ofrecer empleos suficientes. En otros, como Marruecos y Egipto, seguía perviviendo una doble dualidad, la coexistencia de una numerosa población analfabeta por un lado, y de una élite cultivada y moderna por otro. Así pues, el modelo de desarrollo de los países del sur del Mediterráneo podría semejar al de España durante los años 60, donde las transferencias compensaban la balanza de pagos: los envíos de los

¹⁸¹ Todos los datos han sido extraídos del Informe del Institut de la Méditerranée : VVAA: “*Méditerranée : vingt ans pour réussir*”; Institut de la Méditerranée, Marseille, 2001

emigrantes, los beneficios del turismo y las inversiones extranjeras.

3. **Pobreza.** Si tenemos en cuenta el indicador cualitativo de pobreza humana (IPM-1), el resultado medio es que en 1997, el 32,4% de la población de los países árabes vivía en condiciones de pobreza (contra el 27,7% de la población en vías de desarrollo). De una parte más detallada, las mejores condiciones eran para Jordania (9,6%), Líbano (11,3%), Libia (16,4%), Turquía (16,6%) mientras que Egipto y Marruecos contaban con el 33% y 39,2% respectivamente¹⁸². Por ejemplo, el 12% de los marroquíes podían esperar vivir menos de 40 años (contra el 3% de los habitantes de la OCDE) y que el 15% de los niños egipcios sufría malnutrición. Esto confirmaba las distancias que separaban los países mediterráneos de Europa. La pobreza, en su definición clásica, caracterizada por rentas bajas y una condición de vida mediocre, permanecía en el Sur como un fenómeno esencialmente rural. La pobreza en el medio rural se estimaba alrededor del 70% del nivel de pobreza total. Generalmente, permanecían en tierras poco fértiles, con una débil productividad agrícola, desastres naturales frecuentes y degradación de los recursos naturales. En este sentido, Egipto era la excepción, porque contaba con una gran pobreza de tipo urbano. Sin embargo, Marruecos resultaba representativo. Algunos datos: el 82% de la población rural no tenía acceso al agua potable contra el 6% de la urbana, el 91% de las casas no tenían canalización de agua contra el 24% de las casas en las ciudades, el 50% de la población rural no tenía acceso a la sanidad y contaban con un médico por 38000 habitantes contra un médico por 1750 en las ciudades, y tan sólo el 20% de la población rural estaba alfabetizada.
4. **Dependencia de los mercados mundiales,** que alcanzaba niveles alarmantes y que se manifestaba esencialmente en los ámbitos alimentarios, comerciales y financieros. La dependencia alimentaria afectaba a la casi totalidad de la región. Algunos indicadores para los países

¹⁸² VVAA: "*Méditerranée : vingt ans pour réussir*"; Institut de la Méditerranée, Marseille, 2001 ; pag :201

del Magreb se exponen en la tabla a continuación: Esta dependencia se había agudizado durante los años 80, como consecuencia de la desestructuración de la economía consecutiva al desarrollo prioritario de las industrias y a las necesidades de desarrollar una agricultura de exportación, la cual había sufrido, a su vez, importantes daños en el contexto de aplicación de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea, y la entrada de algunos países europeos mediterráneos, como España, Grecia y Portugal en ella. La dependencia comercial: el déficit comercial del conjunto del Mediterráneo representaba en 1989 81.000 millones de dólares, por un valor total de las importaciones de 499.000 millones de dólares, es decir, una tasa de cobertura de las exportaciones del orden de 84%. Ciertamente es que la situación se había mejorado durante los años 80 (pues la tasa de cobertura era del 78% en 1981), sin embargo, los PTM en su conjunto, no podían financiar sus necesidades en importaciones por la venta de sus productos¹⁸³. Esta imposibilidad de financiar las importaciones de bienes de equipamiento y de consumo, explica el aumento de la deuda. Egipto, Marruecos, Siria y Argelia, se encontraban en 1989 entre los países más endeudados del mundo.

La conjunción de todos los elementos que configuraban el panorama socioeconómico de los países del Sur y del Este del Mediterráneo va a traer como consecuencia la explosión de movimientos migratorios y nuevos focos de tensión en la región. Dos movimientos van a caracterizar la emigración en el Mediterráneo: el primero, orientado desde el Sur hacia el Norte, cuyo inicio data del periodo 1960-75 y en el cual se veían implicados países europeos tales como Italia, España, Grecia y Portugal, además de países que habían constituido antiguas colonias, Magreb y Turquía. Actualmente, el movimiento más importante de población se orienta particularmente desde los países del Magreb y del Este Mediterráneo hacia los países miembros de la Comunidad Europea. A partir del 1989, a este proceso se van a unir además fuertes movimientos de trabajadores del Este Europeo. La segunda, caracterizada por

¹⁸³ Informe del CEFI; Pág. 59

los flujos de población Sur-Sur en dirección a los países productores de petróleo (Arabia Saudita, Kuwait, Emiratos Árabes, Qatar, Irak, Bahrein, Omán, Libia). Los efectos en los países de acogida son controvertidos. El Comité Económico y Social advertía de que aún suponiendo la necesidad, por parte de los países europeos, de trabajadores emigrantes, y de que la perspectiva sea aquella de una sociedad multiétnica, estaba fuera de toda duda que la presión migratoria –que se ejercería sobre la Comunidad Europea si un crecimiento demográfico no encontraba una salida laboral en los PTM- sería difícil de contener, y causaría a la Comunidad enormes problemas de orden social, sin mencionar el coste humano en términos de desarraigo que soportarían los emigrantes: « *No se debe olvidar –continuaba el comunicado- de que este tipo de emigración no responde casi nunca al deseo voluntario de cambiar de residencia, sino a una solución impuesta por la necesidad, y a veces, por la desesperación* »¹⁸⁴. Para los países de emisión, la emigración era también un factor de desestabilización: económicamente, muchos de los envíos de divisas eran empleados para la compra de bienes de consumo, muchas veces importados, y no se orientaban hacia inversiones productivas. Socialmente, desestructuración familiar, éxodo de personal cualificado, proliferación de mafias y de emigración ilegal, y en muchos casos, pérdida de vida humana. A partir de 1990, se hace pues evidente para los países europeos que la solución de estos déficit socioeconómicos es elemento imprescindible para la estabilidad de la región y de los intereses comunitarios en ella. La nueva estrategia europea hacia el Mediterráneo debería reformularse completamente, teniendo en cuenta a partir de ahora estos desafíos y el fracaso de todas las aproximaciones llevadas a cabo hasta el momento, notablemente de la Política Global Mediterránea: « *el desarrollo de los PTM y la reducción o la eliminación de los desequilibrios entre las diferentes riberas del Mediterráneo constituyen la condición necesaria para la persecución eficaz de los intereses comunitarios en la cuenca mediterránea* », declaraba el informe del CES. La conclusión era la necesidad de crear políticas, basadas no sólo en forma de ayudas al desarrollo « proyecto por proyecto »

¹⁸⁴ *Avis du Comité économique et social*, Ob. Cit; pag. 12

(sobre el modelo de Plan Marshall), concebidas a partir de la idea de que todos los problemas se debían al retraso del desarrollo, sino capaces de atacar las causas estructurales del desarrollo desigual de los países mediterráneos, en el ámbito regional.

3.2 La multiplicación de los riesgos político-militares en el espacio mediterráneo

La dimensión política de la seguridad va a ser uno de los elementos más importantes para entender el cambio en las relaciones Norte-Sur. Cinco cuestiones fundamentales van a configurar el panorama político-militar en el Sur y el Este del Mediterráneo a principios de los años 90:

1. La cuestión nacionalista y la contestación del trazado de antiguas fronteras;
2. La expansión y ampliación del movimiento islamista radical;
3. La corrupción política y el inmovilismo de la mayoría de las élites políticas árabes;
4. El conflicto entre Israel y Palestina;
5. La proliferación cuantitativa y cualitativa de los arsenales armamentísticos de los países árabes;

La cuestión del nacionalismo va a tener dos vertientes: la primera, derivada del vacío ideológico dejado por el derrumbe del bloque socialista, que había acallado durante muchos años las reivindicaciones nacionalistas, o más bien las aspiraciones independentistas de algunas identidades nacionales. Este sería el caso de la ex-Yugoslavia, y del conflicto desatado en los Balcanes en 1992. La segunda sería la del nacionalismo árabe, cuyas causas serían bien diferentes. Durante los años 80, alimentados por la revolución iraní y la aparición de monarquías petroleras, el mensaje islamista va a construirse y propagarse. El islamismo va a interrogarse sobre el estado moral de la sociedad y va a asegurar la cohesión nacional de cada Estado, actuando como referente identitario. Este movimiento se irá constituyendo poco a poco como un

fenómeno de contestación político y de renovación, absorbiendo el flujo de las reivindicaciones sociales, alimentadas a su vez por déficit estructurales y el desprestigio de algunos gobernantes árabes que eran vistos como « *mandatarios infieles de un orden político neocolonial y como representantes de un sistema de valores extranjero* »¹⁸⁵. Este doble referente va a alimentar la teoría de la ilegitimidad del Estado moderno. Progresivamente, el Islam tenderá a legitimar un orden político y social fundado sobre bases propiamente islámicas. De esta manera, los movimientos islamistas, pueden observarse a partir de los años 90, « *como movimientos nacionalistas y como la reacción a la crisis sufrida por el Estado en los países árabes, a causa del autoritarismo, la pérdida de legitimidad, el clientelismo, la corrupción o las rivalidades étnicas o de clanes* »¹⁸⁶. El islamismo radical se irá convirtiendo en vector de movilización de la sociedad árabe, ocupando los ámbitos que los Estados árabes habían ido abandonando, tales como la sanidad y la educación. El malestar de las juventudes urbanas frente a la integración, y también de las clases medias, junto al sentimiento general de frustración y de humillación derivado del interminable conflicto israelo-palestino, amplificado con la crisis del Golfo, van a favorecer la instalación progresiva de estos movimientos en el seno de la sociedad. Así, la escalada de violencia desatada en Argelia tras la interrupción del proceso electoral, en enero de 1992, y la sucesión de atentados terroristas ocurridos en suelo occidental, o contra intereses occidentales, van a despertar las conciencias europeas a propósito de este problema.

El fenómeno islamista no puede analizarse pues, como un fenómeno aislado del « *impasse* » político en el que se encuentran la mayoría de los países árabes a inicios de los 90. El principal problema al que se enfrentaba el Magreb, por ejemplo, era la constitución de una serie de gobiernos más o menos autoritarios, legitimados ideológicamente desde los

¹⁸⁵ **SATUCCI, Jean-Claude:** « El Magreb y el contexto internacional: trayectorias y retos políticos » en « Las políticas mediterráneas: nuevos escenarios de cooperación »; Icaria, Barcelona, 1999; Pág.: 85.

¹⁸⁶ *Ibidem*

años de la lucha por la dependencia. Estos gobiernos poseían el control de la renta, hecho que les proporcionaba el mantenimiento de enormes privilegios. Así, por ejemplo, a principios de los años 90, el panorama político en Argelia va a ser desolador. El proceso electoral de 1992, que iba a otorgar previsiblemente la victoria al FIS (Frente Islámico de Salvación), va a ser interrumpido, y Chadli Benjedid va a verse obligado a dimitir. Ambos acontecimientos van a inaugurar un nuevo periodo de guerra civil en Argelia, que iba a caracterizarse por la eliminación progresiva de la oposición y por la persistencia de la élite militar en preservar sus privilegios e intereses económicos. En realidad, la experiencia que vivía Argelia era, en palabras de Gema Martín Muñoz « *la expresión última de una transición de poder que, caracterizada por la división en clanes y por la manipulación de la violencia, había existido desde la independencia* »¹⁸⁷. La consecuencia de esta situación política, va a ser el enfrentamiento entre grupos milicianos islámicos con gran soporte popular, y la élite del gobierno, cuya táctica se basará en la creación de grupos paramilitares y la puesta en marcha de una guerra psicológica con el objetivo de aislar a los primeros de la población. Así, durante cinco años van a sucederse una serie de matanzas en un clima de violencia que va a dejar al país sumido en un proceso de desintegración social, económico y político.

Los casos de Túnez y Marruecos son diferentes. Bajo su aparente estado de serenidad política y de lentas reformas institucionales, se escondía un no menor autoritarismo político. Ambas actitudes se habían ido legitimando a lo largo de los años por su lucha contra los movimientos islamistas. Así, en Túnez, por ejemplo, habiendo pasado por ser un modelo de modernidad y democratización ante las potencias europeas gracias a su situación económica favorable en contraste con el resto de los países magrebíes, diversos informes atestiguan la falta de pluralismo político, el inexistente derecho de libertad de expresión y la carencia de un sistema electoral auténticamente

¹⁸⁷ MARTÍN MUÑOZ, G: "Algèria: els engranatges de la « guerra bruta »"; Dossier: "El Magrib: entre el conflicte i la transició política"; "El Avenç"; Marzo, 2001; Pág.: 22.

democrático¹⁸⁸. Caso similar es el de Marruecos, cuyo proyecto de reformas institucionales no va a dar lugar a los cambios esperados. El déficit democrático al que se enfrentaban los Estados del Magreb se caracterizaba pues por un alto grado de corrupción, por el ejercicio autoritario del poder, la exclusión de la sociedad civil de la participación política, el fraude electoral y otras dinámicas, que hacían de éstos regímenes políticos, sistemas altamente inestables, precisamente por el descontento que en la población provocaban todos estos déficit. Esta situación podía traducirse en el Mediterráneo en la propagación del mensaje islamista radical, revueltas, inmigración masiva y perjuicio para los intereses económicos de la Comunidad Europea.

En el Mediterráneo Oriental, las cuestiones de seguridad van a estar supeditadas a tres desafíos mayores:

1. La proliferación de armamentos: entre 1970 y 1990, los países árabes habían gastado oficialmente más de 667 millones de dólares, lo que representaba la mitad de los gastos de los países europeos miembros de la OTAN¹⁸⁹.
2. La nueva cuestión energética y la emergencia de nuevas potencias militares en la región del Golfo Pérsico, tales como Irak, que ponían en peligro el control en el abastecimiento de las potencias occidentales.
3. El conflicto árabe-israelí, que desestabilizaba toda la región. Todo proyecto de cooperación global debería pasar por el intento de resolución de este conflicto.

¹⁸⁸ Entre 1991 y 1992 más de 9000 personas, sospechosas de pertenecer al Partido Islamista Ennahda, van a ser arrestadas y enviadas a prisión: « la tortura y la arbitrariedad que habían sido practicadas en el momento más álgido de la represión anti-islamista (1991-1993), van a perdurar y a ampliarse progresivamente a los defensores de los derechos del hombre, a los demócratas y a la oposición religiosa » (Federación Internacional de los Derechos del Hombre) en **MHAND DE CASABLANCA**: "Tunisia: en un carreró sense sortida"; Dossier: "El Magrib: entre el conflicte i la transició política"; "El Avenç"; Marzo, 2001; Pág.: 52. Mas información en www.maghreb-ddh.sgdg.org/crldht (Comité pour le Respect et les droits de l'Home en Tunisie)

¹⁸⁹ Información detallada en el libro de Bichara Khader: « Europe et la méditerranée: géopolitique de la proximité », *Ob.Cit*

Durante los años 80, iba a tener lugar en el Mediterráneo un aumento de los arsenales armamentísticos, tanto desde el punto de vista cuantitativo, como cualitativo. Entre 1979 y 1988, Oriente Medio había importado armamentos por un valor de 144 mil millones de dólares, es decir, un tercio de los armamentos vendidos en el mundo, lo que le situaba, en proporción¹⁹⁰, en el nivel de militarización más alto del mundo. En el Magreb, los arsenales también aumentaron para el mismo periodo en comparación al aprovisionamiento de los países europeos. Del mismo modo, los arsenales también se habían consolidado en términos cualitativos: tanto los países del Magreb, como los de Oriente Medio adquirieron armas de destrucción masiva, y ninguno había firmado la Convención para la prohibición de armas químicas de 1993. Los europeos se inquietarán ante este rearme de los países árabes, sobre todo en la región del Próximo Oriente y de Libia, y el tema de la amenaza militar en el Mediterráneo será uno de los temas de preocupación.

La segunda de las cuestiones va a tratarse por medio de la intervención de los EEUU y de las Naciones Unidas. Irak invade Kuwait y pone en peligro el precio del barril de petróleo. Como todos sabemos, en 1990 estalla la I Guerra del Golfo que va a dar lugar al refuerzo de la presencia estadounidense en la zona de Próximo Oriente, y del sentimiento de humillación en el mundo árabe. En aquel momento, la entonces Comunidad Europea, se encontraba fragmentada políticamente, y la PESC se perfilaba tan solo en las salas de reunión. Diferentes intereses y perspectivas respecto a la manera de actuar en política exterior convergían en el continente, mucho más inquieto por resolver los problemas que se planteaban por la ampliación económica hacia el Este, tras la caída del muro de Berlín. No obstante, la guerra del Golfo Pérsico traerá como consecuencia un efecto positivo en la diplomacia europea, que será el de la urgencia en poner en marcha una estructura política multilateral que pudiese evitar en el futuro alguno de los desastres ocurridos en la zona. De este modo, algunos países europeos, como España,

¹⁹⁰ Teniendo en cuenta el número de militares y de gasto público destinado al ámbito militar

desplegaron proposiciones e iniciativas al respecto. Esta nueva corriente de opinión va a influir en la manera de plantear la celebración de una Conferencia de Paz para Oriente Medio en Madrid. En efecto, la diplomacia española de Francisco Fernández Ordóñez había tomado buen ejemplo de la CSCE, en la que la construcción de un marco global de confianza podría impulsar compromisos entre todas las partes implicadas en un conflicto. Este había sido el proceso establecido para la Europa Oriental. España e Italia quisieron ampliarlo al Mediterráneo durante la Conferencia de Palma de Mallorca en 1990. Sin embargo, para alguno de los países europeos, como Francia, cualquier iniciativa de este tipo debía someterse a la resolución del conflicto entre Israel y Palestina. A principios de 1991, después de la guerra del Golfo, tanto europeos como americanos eran conscientes de que una vez solucionados algunos de las consecuencias materiales de la guerra, como la reconstrucción de los pozos petrolíferos, el asunto prioritario era el de reconstruir las sensibilidades y recuperar la confianza entre potencias occidentales y árabes. Esta reconstrucción pasaba forzosamente por la solución del conflicto entre árabes e israelíes. De esta manera, la diplomacia americana y la europea impulsaron la celebración de una Conferencia de Paz en Madrid (oct.1991), donde se deberían sentar las bases, las condiciones y el calendario de las futuras negociaciones de acuerdo con las resoluciones de las Naciones Unidas y del principio de Paz por Territorios. Así, como consecuencia de esta conferencia, el 20 agosto de 1993, se firmarían los Acuerdos de Oslo, de donde iba a surgir la Declaración de Principios sobre los Acuerdos provisionales de la Autonomía Palestina, que significaba el reconocimiento mutuo del Estado de Israel y de la OLP, y en donde se abrían las puertas a la autonomía de Gaza y Cisjordania. En resumen, la Comunidad Europea se enfrentaba a una región completamente fragmentada y desestructurada en todos los ámbitos, y era consciente de los peligros de desestabilización que esta situación podría provocar en el continente y en sus propios intereses económicos en la zona. Esta situación, obligaba a la Comunidad a considerar sus relaciones con los países del sur y del este del Mediterráneo desde una aproximación más amplia que la puramente comercial. A partir de ahora, las iniciativas europeas hacia esta región iban a tener presente la

idea de interdependencia entre la seguridad europea y la estabilidad en la región. Y para encontrar soluciones al respecto, los países europeos tendrían que abordar la cooperación de una manera global y dentro de un marco multilateral, regional y a largo plazo.

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

BARCELONA +10: NUEVAS RELACIONES, VIEJOS PARADIGMAS

Vanesa Ruiz Casuso

ISBN: 978-84-691-9764-6 /DL: T-87-2009

PARTE 2: EL NACIMIENTO DE UNA ESTRATEGIA EUROPEA HACIA EL
MEDITERRÁNEO

Capítulo 4:

La nueva estrategia securitaria europea hacia el Mediterráneo dentro de la Declaración de Barcelona

La estrategia europea hacia el Mediterráneo obedecerá como ya vimos a dos intereses principales: un interés económico y otro securitario. Ambos van a determinar la puesta en marcha de una nueva política: el Proceso de Asociación Euro-Mediterránea (PEM o AEM). Algunas de las cuestiones estratégicas de la Declaración de Barcelona nacen de los viejos paradigmas de las teorías económicas desarrolladas durante los años 70 (globalización y regionalismo) y en cierta manera es lo que le convierte al Proceso de Barcelona en una continuidad de las políticas mediterráneas europeas de los años 80.

La Asociación Euro-Mediterránea tal y como se presentaba en la Declaración de Barcelona fue ante todo un intento por poner en marcha una integración económica regional bajo la idea de que ésta podría garantizar una doble estabilidad, tanto política como económica. En este sentido, se trataba de trasladar el modelo europeo, ya experimentado en el continente, a la región. Sin embargo, al contrario de las políticas anteriores, en la Declaración de Barcelona se propone el refuerzo de la cooperación en ámbitos más allá de lo económico, tales como el político o el cultural.

En efecto, la Unión Europea se da cuenta de que su propio modelo partía de una situación concreta: la integración económica de países que se encontraban en fases parecidas de desarrollo (de ahí los criterios de convergencia para los países candidatos) y que las simples reformas económicas y la ayuda financiera no eran suficientes para hacer salir a los países mediterráneos de la simple fase de transición económica y mucho menos de proporcionar una estabilidad en la región. Por este motivo, en la Declaración de Barcelona se incluyen nuevos elementos de cooperación que van más allá

de los ámbitos implicados hasta el momento en las políticas mediterráneas. La estructura en tres pilares: colaboración económica y financiera, política y de seguridad y colaboración en los asuntos sociales y humanos, parece obedecer a esta nueva idea de política transversal, en la que tanto reforma política como reforma económica y desarrollo humano son interdependientes, aunque esta división había aparecido ya en otros tratados estratégicos (Carta de París) o de integración económica (Tratado de Maastricht).

Haciendo un poco de historia hasta la celebración de la Conferencia de Barcelona, después de la Política Mediterránea Renovada, se puso en evidencia la incapacidad de la política mediterránea de la Unión Europea para responder a los problemas económicos de la ribera sur, y por tanto también para mitigar la violencia política y las amenazas desestabilizadoras que ella entrañaba. En efecto, después de la anulación de las elecciones legislativas y el asesinato del Presidente del Consejo, Mohamed Boudiaf, Argelia había caído rápidamente en el caos político y en la violencia terrorista. Al mismo tiempo, el gobierno turco de Tonsu Ciller se veía amenazado por grupos islamistas de Refah, Egipto atravesaba por una crisis económica galopante y el aumento de poder entre la sociedad civil de los Hermanos Musulmanes. De hecho, la Comisión había alertado ya a las instancias europeas de la necesidad de una revalorización del diálogo con los países del Masrek e Israel. En su comunicación del 8 de septiembre de 1993 sobre "El futuro de las relaciones y de la cooperación entre la Comunidad y el Próximo Oriente", la Comisión había abordado la necesidad de intensificar las relaciones entre la CEE, Israel y los cinco países del Masrek¹⁹¹. Dentro de esta óptica, el Consejo Europeo de Corfú (24-25 de junio de 1994) confirma la importancia y la necesidad de estrechar las relaciones con los países del Sur, así como su deseo de ampliarlas y reforzarlas. Así, se encarga un informe al Consejo y a la Comisión para evaluar la política global de la UE en el Mediterráneo proponiéndose ya la celebración de una

¹⁹¹ **Comunicación de la Comisión:** "L'Avenir des relations et de la coopération entre la Communauté et le Moyen-Orient » ; Bruselas, COM (93) 375 final, 8 de septiembre de 1993 ;

conferencia que reuniese a los países de la cuenca mediterránea¹⁹². En este contexto, el *Conseil des affaires generals* pide a la Comisión el 18 de julio de 1994 una comunicación sobre este tema, con el objetivo de preparar la Conferencia de Essen. De este modo, el 19 de octubre de 1994, la Comisión dirige al Consejo y al Parlamento Europeos una comunicación titulada "*Renforcement de la politique méditerranéenne de l'UE: établissement d'un partenariat euro-méditerranéen*" apoyándose sobre documentos del Banco mundial y sobre el balance de la PMR. En dicho informe, la Comisión apuesta por una política mediterránea pluridimensional englobando todos los ámbitos de interdependencia, es decir, una apuesta por una asociación de carácter evolutivo dentro de una cooperación multilateral¹⁹³ dentro de la PESC. Para el establecimiento de esta asociación, la Comisión apostaba fuertemente por la creación de una zona de libre-comercio, para permitir a los PTM aumentar su competitividad, acelerar su desarrollo económico y social, y sobre todo, atraer las inversiones extranjeras. La comunicación insistía además en la necesidad de modernizar y aumentar la ayuda financiera, y concluía además con la necesidad de establecer un diálogo permanente y reunir a los países de la cuenca en una conferencia mediterránea. Una vez reunidos en Essen a principios de diciembre de 1994, los jefes de Estado y de gobierno de los doce países miembros se felicitarán por el interés que el Consejo y la Comisión habían acordado al Mediterráneo y se comprometerán a trabajar sobre esta propuesta, mostrándose favorables a la celebración de una Conferencia Euro-Mediterránea durante el segundo semestre de 1995, para lo que animaron a la presidencia francesa a "conceder una gran prioridad a la preparación intensiva de ésta"¹⁹⁴.

¹⁹² **Consejo Europeo de Corfú (24-25 de junio de 1994):** "*Conclusions de la Présidence*", en <http://www.europarl.eu.int/dg7/sumits/fr/cor1.htm>

¹⁹³ **Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen :** « *Renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union européenne : établissement d'un partenariat euro-méditerranéen* », COM (94) 427 final, Bruselas, 19 de octubre de 1994 ;

¹⁹⁴ **Conseil européen d'Essen (9-10 décembre 1994):** "*Conclusions de la Présidence*" en <http://www.europarl.eu.int/dg7/summits/fr/ess1.htm>

En esta perspectiva, la presidencia francesa definió sus prioridades para los seis primeros meses del año 1995. Alain Lamassoure, Ministro delegado de Asuntos Europeos del gobierno de Edouard Balladur declaraba entonces “querer hacer del 1995 un gran año mediterráneo”, y lógicamente los dos objetivos franceses prioritarios fueron el reequilibrio de las relaciones exteriores de la Unión Europea hacia el Sur y el desarrollo de las relaciones con el Mediterráneo. La presidencia francesa anunciará la preparación de un documento para la preparación de la Conferencia de Barcelona y los temas a discutir dentro de ella, resumidos en siete puntos principales: seguridad en la zona mediterránea y diálogo político, circulación de personas e inmigración, cooperación sectorial, protección del medioambiente, financiación, dimensión humana (cultural y social) y acciones “tradicionales” en los ámbitos comercial y económico¹⁹⁵. El Consejo Europeo se reunió nuevamente el 10 de abril en Luxemburgo, en donde se definieron el calendario de las negociaciones y los objetivos concretos de la futura asociación. El Consejo recibió algunas críticas desde los países del Sur, que temían que la definición de sus relaciones bilaterales quedase ahogada dentro de una asociación multilateral, así como que la asociación pudiese hacer la competencia a otras iniciativas, tales como la Cumbre Oriente-Medio/ África del Norte que debía tener lugar en Amman a finales de octubre de 1995. El último informe preparatorio fue aprobado en Cannes (24-25 de junio de 1995). En el mismo, se articulaba la asociación en tres grandes cestas o ámbitos de cooperación: político y de seguridad, económico y financiero, y social y humano. En Cannes tuvieron también lugar las primeras fricciones entre los países miembros respecto a la filosofía del partenariado y la dotación financiera. En concreto, los países del norte europeo, en especial, Alemania, daban una mayor importancia a los intereses comerciales y a la dimensión económica del partenariado, mientras que los países meridionales miraban con recelo una posible competencia de los productos agrícolas provenientes de los países del norte de África y estaban más interesados en

¹⁹⁵ *Bulletin quotidien Europe*, 19 de enero de 1995;

las cuestiones securitarias y políticas. Tal y como afirmaba el Financial Times, la reunión de Cannes había mostrado que *“in the case of North Africa, South Europeans tend to stress the need for financial support, knowing this would come mainly from Northern Europe, while North Europeans stress the importance of market access, knowing that it is South European farmers who would suffer most from North African competition”*¹⁹⁶. El relevo para la preparación de la Conferencia de Barcelona fue tomado por la Presidencia española y después de la larga trayectoria preparatoria llena de complejas negociaciones diplomáticas, el 27 de noviembre de 1995 tuvo oficialmente lugar la ceremonia de apertura de la Declaración de Barcelona, y como consecuencia el lanzamiento del Proceso Euro-Mediterráneo de Asociación.

Desde el punto de vista de la definición de la seguridad, la Declaración de Barcelona fue moderna pero de ningún modo innovadora. Sin duda es un texto que se aproxima a la idea de seguridad desde algunas de las más famosas teorías sobre la seguridad europea como el institucionalismo y el realismo estructural. A caballo entre las dos, lo cierto es que la Declaración de Barcelona reconoce ante todo la dimensión mediterránea de la seguridad europea, sobre todo en dos elementos o « riesgos »: los déficits socio-económicos y los déficits políticos. En un clima latente de incertidumbre, de cambio en las estrategias, de reconstrucción del panorama internacional, uno de los temas más preocupantes como hemos visto era el tema securitario. En este caso la Unión Europea hizo hincapié en los aspectos de seguridad, ligando ésta a la estabilidad y a la paz, mencionando varias veces el término y su importancia. Sin embargo, las principales críticas al texto de la Declaración de Barcelona se refieren a la ausencia de una idea vertebradora del concepto de seguridad. Ciertamente no se mencionan ni los mecanismos, ni los medios para lograr dicha seguridad y se hace demasiado énfasis en la no-proliferación de armas de destrucción masiva : *« promover la seguridad regional mediante la actuación, entre otras cosas, en pro de la no proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas, adhiriéndose y ateniéndose a una*

¹⁹⁶ *Financial Times*, 27 de noviembre de 1995;

combinación de regímenes de no proliferación internacionales y regionales y de acuerdos de control de armamentos y de desarme, como el NPT, la CWC, la BWC y el CTBT [...]». Según esta afirmación y retomando el análisis de Antonio Marquina, la seguridad, si debía promoverse, es que se daba por hecho que no existía como tal. De la misma manera, el compromiso con los tratados sobre armas de destrucción masiva suponía implícitamente la ausencia de medidas de confianza reales. Todos estos aspectos hacen, en efecto, oscuro y confuso el concepto de seguridad regional que se quería desarrollar en el Mediterráneo. Debemos tener en cuenta, sin embargo, que el capítulo sobre la cooperación política y de seguridad supone, como bien dice Esther Barbé, « la prueba de fuego de la Declaración ». El simple hecho de llegar a un acuerdo supuso ya un logro importante. No olvidemos que pese al optimismo y al empuje del Proceso de Paz en Oriente Medio tras la Conferencia de Madrid de 1991, las sensibilidades y la desconfianza estaban aún a flor de piel. Múltiples temas eran verdaderamente comprometidos, tales como los referidos a los derechos de autodeterminación, el terrorismo, la ausencia de Libia o la no-proliferación de armas nucleares. En los ámbitos diplomáticos se triplicó el trabajo hasta los últimos días para llegar a un acuerdo, que ciertamente pudo resultar demasiado superfluo. Así finalmente, la Declaración de Barcelona señalaba que los países se comprometían a « *consolidar la cooperación para prevenir y combatir el terrorismo, en particular mediante la ratificación y aplicación de los instrumentos internacionales por ellos suscritos, la adhesión a dichos instrumentos y la aplicación de cualquier medida adecuada* ». El tema de la no-proliferación llevó a la redacción de un texto amplio en el que se combinaban varias ideas, sin compromiso firme: 1) adhesión al Tratado de No Proliferación Nuclear, 2) la mención a otros acuerdos de control de armamento (químico y biológico), 3) el esfuerzo por lograr un Oriente Medio libre de armas de destrucción masiva. Después de las dificultades para redactar este párrafo el programa de trabajo quedó reducido, hablándose siempre de modo genérico de « diálogo político ». De ahí, por tanto, que sea una paradoja que el texto de la declaración recoja una referencia a la posibilidad de

« establecer un pacto euro-mediterráneo en el marco de creación de una área de paz y estabilidad ».

La nueva dimensión mediterránea de la Unión Europea quedaba reflejada además en los otros dos capítulos de la cooperación: « la cooperación económica y financiera » y « la cooperación cultural y humana », en los cuales se reconocía por primera vez la interdependencia entre las riberas Norte y Sur. Ahora se hablará de « desafíos comunes », concepto que indicaba explícitamente la responsabilidad compartida entre todos ellos con vistas a lograr una zona de prosperidad compartida. En este sentido, los ámbitos de acción se amplían enormemente respecto a las políticas anteriores, a partir de tres objetivos prioritarios: 1) aumento del ritmo de desarrollo sostenible, 2) mejora de las condiciones de vida de sus poblaciones, aumento del nivel de empleo y reducción de las disparidades de desarrollo en la región euro-mediterránea, 3) fomento de la cooperación y la integración regionales. Además de los instrumentos económicos y financieros que debían ponerse en marcha para establecer una zona de libre comercio hacia el 2010, los participantes ponen de relieve la necesidad de resolver otros temas para lograr esa prosperidad buscada. Así, por ejemplo, se subrayan como temas prioritarios los problemas medioambientales presentes en el Mediterráneo: conservación y gestión racional de los recursos pesqueros, del agua, de los recursos energéticos, y del transporte marítimo. Para todo ello acuerdan poner en marcha una colaboración de alcance regional a corto y a medio plazo: *« los participantes subrayan su interdependencia en materia de medioambiente, lo que impone un enfoque regional y una intensificación de la cooperación, así como una mejor coordinación de los programas multilaterales existentes, y confirman su adhesión al Convenio de Barcelona y al plan de acción para el Mediterráneo. Reconocen la importancia de conciliar el desarrollo económico con la protección del medioambiente, de integrar los problemas medioambientales en los aspectos pertinentes de la política económica, y de mitigar las consecuencias negativas para el medio ambiente que pudiera producir el desarrollo económico. Se comprometen a fijar un programa de acciones prioritarias a corto y medio plazo, incluyendo las relacionadas con la lucha contra la*

desertización, y a concentrar un apoyo técnico y financiero adecuado a estas acciones ».

Los desequilibrios socioeconómicos se reconocían también en la Declaración como factores importantes a tener en cuenta en la futura cooperación, cierto es que quizás de manera superflua y sin entrar de lleno en la raíz del problema y sin establecer tampoco ningún programa de acción concreto. Sin embargo, se hace alusión de manera notable a la importancia de otorgar un papel importante a los actores sociales más desfavorecidos (en este caso la mujer y los inmigrantes legales), como medio para garantizar la estabilidad. Respecto a estos últimos: *« los participantes reconocían el papel importante de la emigración en sus relaciones. Acuerdan aumentar la cooperación para reducir las presiones migratorias, entre otros medios a través de programas de formación profesional y de ayuda a la creación de empleo. Se comprometen a garantizar los derechos que la legislación vigente reconoce a los emigrantes que residen legalmente en sus respectivos territorios; »*. Se afirmó además la intención de tomar medidas en cuestiones de colaboración tecnológica y científica, telecomunicaciones, modernización agrícola, y sanidad.

La Declaración de Barcelona recogía, en definitiva, el interés creciente de la Unión Europea por reafirmarse, por un lado, como potencia económica regional, y por otro, como potencia política dentro del nuevo contexto internacional. No olvidemos en este sentido que las propuestas siempre han venido lanzadas desde el Norte sobre modelos y concepciones europeos y que, en este sentido, el PEM es una iniciativa europea. No obstante, esta nueva política mediterránea de 1995 se revelará como la de mayor alcance puesto en marcha hasta el momento, por sus expectativas pero también por su propio funcionamiento, estructurado en torno tanto hacia una cooperación bilateral como hacia una colaboración de alcance regional, en la que los logros y los avances se determinaban de manera progresiva. Este hecho le otorgaba un carácter de cooperación a largo plazo, mediante la cual se intentaba dar respuesta tanto a la fractura creciente entre el Norte y el Sur del Mediterráneo que acentuaban los riesgos de desestabilización, como también a los desafíos causados por la

acentuación del fenómeno de globalización económica. En este sentido, la Unión Europea tomaba conciencia de la futura ampliación de sus fronteras (firma de acuerdos de asociación futuros con los países del Este) debiendo asegurarse nuevos mercados, nuevos escenarios en donde deslocalizar su producción y nuevas zonas de aprovisionamiento energético. Pero, sobre todo, la Unión Europea quería poner en marcha un proceso diplomático alternativo para resolver los nuevos peligros de un contexto internacional en construcción frente a las propuestas americanas. La Guerra del Golfo y el conflicto de los Balcanes, en propio territorio europeo, entre otros, demostraban la urgencia por encontrar otras soluciones que las puramente militares.

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

BARCELONA +10: NUEVAS RELACIONES, VIEJOS PARADIGMAS

Vanesa Ruiz Casuso

ISBN: 978-84-691-9764-6 /DL: T-87-2009

PARTE 2: EL NACIMIENTO DE UNA ESTRATEGIA EUROPEA HACIA EL
MEDITERRÁNEO

Conclusión: Una estrategia marcada por la divergencia de intereses: entre el riesgo securitario y la lógica económica

Las relaciones entre ambas riberas del Mediterráneo han recorrido una larga trayectoria desde el final de la descolonización hasta la puesta en marcha del actual Proceso de Asociación entre la Unión Europea y los Países del Mediterráneo No Miembros (si tenemos en cuenta la actual denominación europea PMNM). Un análisis detallado de dichas relaciones supondría una obra exhaustiva y especialmente costosa en cuanto a esfuerzo, sobre todo por las múltiples fuerzas externas que han intervenido en el espacio euro-mediterráneo en el periodo comprendido entre la firma del Tratado de Roma en 1957 y la creación de la CEE, y el lanzamiento del Proceso de Asociación Euro-Mediterráneo, en 1995. En este sentido, un contexto internacional que se ha transformado varias veces desde entonces, y una multiplicación de fuentes por el número de actores tanto internos como externos que intervienen. Por este motivo, y teniendo en cuenta el objetivo y tema principal de esta investigación, lo que se ha intentado poner de relieve o señalar en esta segunda parte son las líneas generales o las causas que impulsaron en su momento una estrategia propia y autónoma europea hacia el Mediterráneo, al compás del propio nacimiento y evolución de la integración regional en el continente europeo, así como también teniendo en cuenta los acontecimientos sobrevenidos en el contexto geopolítico internacional para el periodo comprendido entre el final de la guerra fría (y tomando como símbolo la caída del muro de Berlín en 1989) y el año 1995.

El Mediterráneo ha sido sin duda un espacio en transformación durante el pasado siglo, aunque el propio análisis nos revela que cuando hablamos de relaciones comerciales entre ambas orillas no ha existido una transformación completa sino más bien una evolución. Yo me atrevería incluso a decir que los primeros acuerdos comerciales son las bases actuales del

Proceso de Barcelona, aunque aparentemente el enfoque es prácticamente opuesto y estaría condicionado por intereses estratégicos relativos más a la seguridad. Dichos acuerdos comerciales clásicos habrían sufrido una evolución hacia Acuerdos de Asociación que ya no tendrían como fin último la Unión con la Comunidad Europea sino la Asociación Euro-Mediterránea y, por supuesto, estarían dentro de una estrategia global y multilateral, contrariamente al bilateralismo de las relaciones iniciales. El interés mercantil y los primeros acuerdos comerciales en el espacio euro-mediterráneo se quedaron, tras la caída del muro de Berlín, en modelos obsoletos, incapaces de resolver y hacer frente a los nuevos desafíos económicos pero también políticos, estratégicos y securitarios derivados del orden post-bipolar. En efecto, en estos momentos de optimismo, el multilateralismo político pasa por un periodo de auge, sin duda, por los éxitos obtenidos a inicios de los años 90: consecución de una construcción europea que habría logrado hacer olvidar las guerras mundiales acontecidas en el continente y solventar las fracturas a través de la cooperación, pero también otros triunfos en los ámbitos diplomáticos dentro de estructuras como la OSCE y la firma en 1990 de la Carta de París para una nueva Europa, o incluso la firma de los Acuerdos de Oslo entre el gobierno israelí y la Organización para la Liberación de Palestina. Así, en los círculos políticos se toma conciencia de que liberalismo y la apertura de fronteras comerciales tienen que ir ligadas a multilateralismo o cooperación política e institucional para resolver conflictos y focos de tensión, y garantizar estabilidad y seguridad. Es por este motivo que los fundamentos de la cooperación se transforman progresivamente. El debate entre unilateralismo y multilateralismo aún no había saltado a primer plano, aunque en algunos medios diplomáticos estadounidenses podría estar ya en mente, a juzgar por las nuevas teorías sobre “guerra preventiva” e “intervencionismo democrático” que se pusieron en marcha tras la caída del bloque comunista. El enfoque multilateral y la prevención de conflictos tuvieron que hacer no obstante frente en aquellos momentos a crisis importantes como la guerra en Bosnia acontecida entre 1992 y 1995. Sin embargo, los mismo Estados Unidos prefirieron actuar aún en aquellos momentos bajo el paraguas del multilateralismo. Ya

vimos por ejemplo, como la OTAN reformuló sus principios en la Declaración de Londres en julio de 1990. Así podemos hablar en estos momentos de un multilateralismo en transformación que busca nuevos contenidos, instrumentos, modos de acción para hacer frente a las fisuras que se abren en este caso en Europa, en el Mediterráneo y en el Próximo Oriente.

Si, aparentemente, el orden volvió al centro del continente europeo, en el contexto en transformación surgido en los años 90, el desorden parece instalarse en otros puntos del planeta. Entre ellos el Mediterráneo, incluida la zona oriental y sur de Europa, es decir, los Balcanes, zonas que durante largos años habían estado pacificadas, bajo la tensión, por la presencia de las fuerzas militares de alguna de las dos potencias mundiales o de ambas. Al igual que Europa trata de afianzar y afirmar su papel internacional fuera del rígido orden de la Guerra Fría, el juego del *"leadership"* se instala también en el Mediterráneo y en Oriente Próximo, en donde otras potencias o actores regionales van a tratar de afianzarse. Este es el caso como ya vimos por ejemplo de Irak, de la explosión de la cuestión nacionalista en la antigua Yugoslavia y de la contestación de antiguas fronteras, pero también el brote o refuerzo de grupos de poder internos que, ante la desaparición progresiva del comunismo y la debilidad momentánea del apoyo de las superpotencias a las antiguas élites políticas árabes, habían conseguido desplegarse entre la sociedad civil. Este fue el caso de las redes islamistas de carácter radical en los países árabes. Algunos países de la cuenca mediterránea optarán en estos momentos por el modelo europeo e inician un proceso de integración económica regional. Es el caso, por ejemplo, de la creación de la Unión del Magreb Árabe (UMA) el 17 de febrero de 1989, entre Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez, Libia. Los Estados europeos buscarán progresivamente pues la manera de concebir multilateralismo e integración suave de las economías de los entonces denominados Países Terceros Mediterráneos (PTM), posteriormente Países del Este y del Sur del Mediterráneo (PESM), y cuyo principal "ensayo" se realizará en la Política Mediterránea Renovada en vigencia como vimos entre 1992 y 1995. Para resolver el problema del bilateralismo plasmado en los antiguos acuerdos comerciales,

los europeos van a servirse de otras iniciativas multilaterales de cooperación ya puestas en marcha con los países de la cuenca mediterránea con el objetivo de difundir la noción de interdependencia y de futuro compartido, así como de crear progresivamente la idea de una entidad mediterránea propia promotora del futuro Proceso de asociación. En primer lugar, por ejemplo, la cuestión medioambiental había servido ya en cierto sentido para iniciar una cooperación más amplia entre los países de ambas riberas tras la Conferencia de Estocolmo en 1972, en donde se reconocía el concepto de desarrollo sostenible en la región mediterránea. Posteriormente, la Convención de Barcelona en 1975, a partir de la cual se puso en marcha el llamado Plan de Acción para el Mediterráneo (PAM) entre 17 países ribereños¹⁹⁷. Otras iniciativas fueron la Unión Interparlamentaria¹⁹⁸, el Grupo de los 5+5, los Foros Mediterráneos o la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en el Mediterráneo (CSCM) los cuales ya vimos en la primera parte, y que crearán progresivamente los fundamentos teóricos del futuro multilateralismo en el espacio euro-mediterráneo, que se caracterizará por tres instrumentos: asociación, “mediterraneidad”, “cooperación descentralizada”.

Las características del nacimiento de esta nueva estrategia europea hacia el Mediterráneo habrían podido determinar al propio Proceso de Barcelona y sus resultados posteriores. En primer lugar, por la nueva dimensión mediterránea de la seguridad europea, que convierte al proyecto en una iniciativa de prevención de conflictos o de inestabilidad y, por lo tanto,

¹⁹⁷ El objetivo principal de la Convención fue el de promover un desarrollo sostenible en la región dentro del mismo espíritu que años después inspirará la Convención de Río (1972): evolución controlada del crecimiento de la población y de sus actividades con el objetivo de preservar el medioambiente natural necesario para garantizar unas condiciones de vida duraderas. El PAM lanzó un programa multilateral de lucha por la preservación del fondo submarino y puso en marcha una sección de prospección natural denominado *Plan Bleu*, cuya secretaría se situó en la UNESCO, creándose también un centro de investigación en Nice (Francia);

¹⁹⁸ La Unión Interparlamentaria unió en 1974 a algunos países mediterráneos en la lucha contra la contaminación a través de algunas Conferencias (la primera de ellas organizada en Roma) y que contó con la participación de actores de la sociedad civil;

lanzada desde una perspectiva de desconfianza y de miedo. Los intereses económicos y los desafíos securitarios se mezclan en la Declaración, aunque se dividen de forma artificial en tres cestas de cooperación como veremos en la tercera parte de esta investigación. Dichos intereses económicos y esa desconfianza respecto al “otro” hacen que el proyecto de Barcelona, sea a los ojos de muchos analistas poco coherente, obedeciendo más a una lógica de intereses que a una lógica de pertenencia a un espacio regional circunscrito, fundado sobre la solidaridad y el reparto equitativo de la prosperidad. Mientras que después de la caída del bloque comunista no existe otro modelo de desarrollo alternativo, las relaciones de asociación que la Unión Europea pondrá en marcha no sólo con el Mediterráneo sino también con otros conjuntos regionales como MERCOSUR o ASEAN se deben más a una redefinición terminológica que a la definición de objetivos comunes que deben ser la base de una verdadera asociación¹⁹⁹. En efecto, si el concepto de respeto mutuo es una noción indiscutible de la asociación, no ocurrirá lo mismo con los conceptos de confianza e igualdad entre los socios de las dos riberas. Todas estas contradicciones, la urgencia de la multilateralidad en el espacio mediterráneo, el optimismo que impulsó el proyecto, la proyección europeísta en el análisis de la realidad mediterránea, determinarán como veremos a continuación el futuro de la Asociación. El Sur fue percibido entonces como frontera de peligros y de amenazas, y en buena medida dicha percepción sigue condicionando las relaciones entre ambas riberas mediterráneas.

¹⁹⁹ **MOHIDDIN, Ahmed**: “Partnership: A new buzz-word or realistic relationship”, en *Journal of the society for International Development*, vol 41, n°4, diciembre 1998