

En busca de la cooperación y la seguridad en el Mediterráneo o el “espíritu de Barcelona”

Esther Barbé
Catedrática de Relaciones Internacionales.
Directora del Centre d'Estudis sobre la Pau,
Universitat Autònoma de Barcelona.
Profesora de la Fundació CIDOB.

La ciudad de Barcelona fue escenario en 1995 (27 y 28 de noviembre) de la Conferencia Euromediterránea, organizada por la presidencia (española) de la Unión Europea (UE). Nos hallamos ante un encuentro diplomático que ha merecido múltiples calificativos. De todos ellos se pueden destacar tres. Lo que nos lleva a hablar de una conferencia histórica, simbólica y oportuna. Histórica, dado que por primera vez se produce un encuentro de este tipo: los quince ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea y sus doce socios mediterráneos¹. Simbólica, a causa de la presencia conjunta, a nivel ministerial, de Siria y de Israel en un marco multilateral. Lo que no sucedía desde la Conferencia de Madrid (1991). No es extraño, por tanto, que ese encuentro fuera, a la vez, fuente de esperanza, por lo simbólico del mismo en relación con el proceso de paz en Oriente Medio, y de temor, por el impacto negativo que las diferencias sirio-israelíes pudieran tener sobre la operación euromediterránea puesta en marcha por la UE. Oportuna, ya que como señaló uno de los responsables españoles del proyecto euro-mediterráneo, “la conferencia se celebra en uno de esos momentos críticos de todo gran proyecto político. Si los participantes en Barcelona no están a la altura de esta cita histórica, si no son capaces de comprometerse plenamente, haciendo suyo el *carpe diem* latino, se perderá esa oportunidad óptima de abrir una ventana de esperanza en esta región” (Moratinos, 1995). Una región que, por otra parte, el Consejo Europeo de Essen (diciembre de 1994) calificó de “zona prioritaria de importancia estratégica para la Unión Europea” (Conseil, 1994), en consonancia con las orientaciones adoptadas por el Consejo Europeo de Lisboa (junio de 1992) para determinar las regiones que generan intereses comunes entre los miembros de la UE. Para identificar dichas regiones se apuntaban tres factores: la proximidad geográfica, el interés en la estabilidad política y económica de dichas regiones o países y la existencia de amenazas a los intereses de seguridad de la Unión (Informe, 1992). Mientras la vecindad *va de soi*, la vinculación entre desigualdad Norte-Sur y seguridad occidental, pregonada durante más de una década por los analistas de la seguridad global (Buzan, 1991), no se ha evidenciado para las cancillerías europeas, en el caso de la región mediterránea, hasta la transformación del malestar social del Sur en fenómeno islamista (caso argelino). El propio Consejo Europeo de Essen expresó su “inquietud frente al progreso de las fuerzas extremistas e integristas en varios países del norte de África” (Conseil, 1994). En ese sentido, pues, la búsqueda por parte de Bruselas de la cooperación y la seguridad en el Mediterráneo, mediante la asociación euromediterránea, es una

apuesta por el desarrollo de grandes bloques comerciales (30 países y más de 800 millones de personas pueden conformar el área euromediterránea a principios del siglo XXI) y una baza en favor de la seguridad europea, en un sentido amplio (droga, marginación social de la inmigración, terrorismo, calidad medioambiental, etc.).

El Mediterráneo en las organizaciones europeas

La dimensión mediterránea de la seguridad europea, en términos de diálogo y de cooperación, no es una novedad de la posguerra fría, tal como nos demuestra el proceso de la CSCE (Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa) (Sainz, 1995), pero es en el mundo de la posguerra fría y de la posguerra del Golfo donde ocupa un lugar destacado en la agenda europea. Así, antes de centrarnos en el diseño de la política mediterránea impulsada por los Doce/Quince a partir de 1992, hay que apuntar que las organizaciones tradicionales (militares) de seguridad

han puesto en marcha, desde las mismas fechas, diálogos políticos con los países de la orilla sur del Medi-

terráneo. La vinculación entre organizaciones europeas y mundo mediterráneo es defendida tanto desde la Unión Europea Occidental (UEO), ya en la Declaración de Petersberg de junio de 1992, como desde la OTAN (Organización del

Tratado del Atlántico Norte) en el Consejo Atlántico de Bruselas en

enero de 1994. La UEO ha puesto en marcha una política de diálogos individuales con cuatro países del Sur (Marruecos, Túnez, Mauritania y, más tarde, Egipto). El objetivo esencial de dichos diálogos ha sido la creación de medidas de confianza para la región (medidas Norte-Sur y medidas Sur-Sur). En ese sentido, la UEO está interesada prioritariamente en la, hoy por hoy, difícil seguridad en la región magrebí. A las dificultades intramagrebíes se ha sumado la desconfianza en la región hacia las transformaciones militares de los últimos años (orientación hacia el Sur) de sus vecinos europeos (España, Francia, Italia) (Faria, 1994). La idea del diálogo político también ha sido adoptada por la OTAN. En ese sentido, el Consejo Atlántico decidió, en

enero de 1995, la puesta en marcha de un diálogo político con cinco países de la región (Egipto, Marruecos, Túnez, Israel y Mauritania). Los objetivos genéricos se solapan con los de la UEO (crear confianza y estabilidad política). Sin embargo, los países participantes (véase Israel) nos muestran que la OTAN presta igual, si no más, atención al escenario de Oriente Medio respecto del magrebí. En cualquier caso, ni la OTAN ni la UEO han pensado, ni por un momento, en crear una maquinaria para el Sur equivalente a la creada para el Este (Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, Asociación por la Paz, países asociados de la UEO).

Ahora bien, la idea de la simetría Este-Sur sí ha jugado un papel destacado en la reformulación² por parte de la UE de su política mediterránea. El interés por el Mediterráneo, apuntado por el Consejo Europeo de Lisboa (junio 1992) y traducido en una serie de proyectos (área de acciones comunes para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), área de libre comercio euro-magrebí), va a dar un paso hacia delante a partir del Consejo Europeo de Corfú (julio 1994). En la isla griega se puso en marcha la maquinaria comunitaria (mandato al Consejo de Ministros y posterior comunicación de la Comisión) que debía integrar la idea antes apuntada: la reformulación de una política mediterránea a partir del modelo aplicado al este de Europa. En ese sentido circulaban informaciones por Bruselas, según las cuales, “Francia y España están de acuerdo sobre la necesidad de que la Unión Europea mantenga la proporción en su apoyo a los países de Europa Central y Oriental, por un lado, y a los países mediterráneos (magrebíes, en particular), por otro. Según fuentes diplomáticas, España sería favorable a una fórmula de Programa PHARE (Polonia y Hungría: Acción para la Recuperación Económica), mediterráneo” (*Europe*, 1994). Una serie de fórmulas se manejan para crear dicha simetría: Espacio Económico Europeo, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), Plan PHARE, Pacto de Estabilidad. Esa filosofía -el carácter simétrico del Sur con respecto al Este, a excepción de la adhesión- subyace en la comunicación que la Comisión hizo pública en octubre de 1994. En la misma se trazan las líneas de lo que debería ser la asociación euromediterránea: “el avance hacia una zona euromediterránea de paz y de estabilidad debería iniciarse mediante un diálogo político basado en el respeto de la

“En el mundo de la posguerra fría, la dimensión mediterránea de la seguridad europea ocupa un lugar destacado en la agenda europea”

democracia, del buen gobierno y de los Derechos Humanos. El diálogo debería extenderse a los temas de seguridad, conduciendo a la introducción de medidas para consolidar la paz”.

En la esfera económica, la Comunidad debería promover, en el marco de la Organización Mundial del Comercio, el libre comercio con cada uno de los socios mediterráneos, lo que llevaría a dichos países a embarcarse en un proceso de modernización de sus economías y de mayor competitividad. Este proceso requerirá una larga transición y la voluntad de la Comunidad para ofrecer todo tipo de ayuda, especialmente en términos de ayuda para los ajustes estructurales y para la reestructuración económica. A largo plazo, todo ello llevará a la creación de la zona de libre comercio más grande del mundo, cubriendo la Comunidad ampliada, los países de Europa Central y Oriental que no se hayan adherido y todos los países mediterráneos no miembros. Más allá del libre comercio, la Comunidad debería prepararse para definir junto con los países mediterráneos un amplio espectro de áreas de cooperación. Entre otras, cooperación industrial, energía, medio ambiente, tecnologías de la comunicación y de la información, servicios, capitales, ciencia y tecnología, cooperación descentralizada, tráfico de drogas, inmigración ilegal y turismo” (Comisión, 1994). El Consejo Europeo de Essen (diciembre 1994) avaló las ideas de la Comisión y lanzó, en palabras de Jacques Delors, un *message fort* a sus vecinos del Sur. En este sentido, Essen dio el visto bueno a la celebración de la Conferencia de Barcelona, primera etapa de un proceso con finalidades ya precisadas: área de estabilidad en el Mediterráneo, incorporación de los socios mediterráneos al bloque comercial liderado por Europa Occidental y creación de redes de cooperación afectando a todas las dimensiones de la vida económica, política y social. En otras palabras, el compromiso de los Quince con los socios del Mediterráneo, asumido en Essen, suponía un “gesto político” (Barbé, 1995) con consecuencias a largo plazo. La preparación de la Conferencia Euromediterránea y los resultados de la misma, dentro de esa lógica de proceso a largo plazo, constituyen sendos síntomas del estado de salud de la cooperación y la seguridad en el Mediterráneo.

Quién, qué y cómo: las grandes incógnitas

¿Qué se va hacer en Barcelona? El propio Consejo de la Unión precisó a lo largo de 1995 que “el hecho de participar en la Conferencia de

Barcelona tiene como única significación la de una adhesión a los principios que subyacen en la Asociación Euromediterránea” (Posición, 1995). Así, la Conferencia asume una función privilegiada: la adopción, de modo solemne, de una declaración de principios. Lo que, en términos diplomáticos, aproxima el proceso de Barcelona al de Helsinki. En otras palabras, el proceso que debe poner en marcha la reunión de Barcelona asume algunas de las aspiraciones del proyecto de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM). Se puede establecer una cierta continuidad entre ambos (Blanc Altemir, 1995). Desde la perspectiva de comprometerse en la creación de un marco económico multilateral, lo anterior resultaba insuficiente. En ese sentido se manifestó, por ejemplo, el Comité Económico y Social de la Comunidad, para quien “la posición negociadora de la UE aprobada por el Consejo Europeo asigna a la Conferencia Euromediterránea el único objetivo de elaborar un documento común sobre los tres principales aspectos de la Asociación, haciendo una vaga referencia a la celebración de un acuerdo multilateral” (Comité, 1995). El bajo nivel de compromiso en términos económicos multilaterales será una evidencia a lo largo de todo el proceso de preparación de la Conferencia. En realidad, lo que se prepara es un marco en el que inscribir futuros acuerdos bilaterales (Túnez es el país más avanzado en ese proceso), que vayan dando entidad a la zona euromediterránea de libre comercio, y capaz de convertirse en un espacio de diálogo. Para ello es preciso, de entrada, establecer principios comunes de comportamiento. Declaración de principios, libre comercio y diálogo político constituyen las tres patas de la asociación euromediterránea. En palabras de Felipe González, “este diseño de nuestro trabajo en común tiene tres pilares: político, económico y humano. Los tres están llamados a reforzarse mutuamente y resultan indisolubles, pues la exclusión de uno de ellos afectaría a los otros de manera irreversible” (González, 1995). Esta insistencia en los tres pilares y la formulación de los mismos, así como su carácter indisoluble, no hacen sino recordar una vez más la metodología CSCE/CSCM.

La Declaración de Barcelona -el producto básico (el qué) de la Conferencia- va a tener una gestación y un parto difíciles. Ello nos obliga a revisar el cómo de la preparación de dicho texto. El gesto político de Essen puso en marcha la

maquinaria. Así, en marzo, la Comisión elaboró una nueva comunicación -COM (95) 72- que fue presentada por el vicepresidente Manuel Marín como un intento para adaptar al Sur el modelo aplicado en el Este. Dos razones fueron esgrimidas: interdependencia¹ y seguridad. Las orientaciones de la Comisión, más el trabajo sobre los aspectos políticos y de seguridad realizado en el marco de la PESC, constituyen la base de un informe de síntesis adoptado por el Consejo (10 de abril). En base a dicho informe, la *troika* comenzó sus contactos con los socios mediterráneos. El citado informe partía de una idea ya apuntada: la voluntad de los Quince de complementar la política hacia el Este con una política hacia el Sur, por razones de coherencia geopolítica (Síntesis, 1995). El informe establece la sistemática ya citada (temas políticos y de seguridad, económicos y financieros y, finalmente, sociales y humanos). Una vez definida la sistemática, el informe establece una cuestión previa: la diferenciación entre la Asociación Euromediterránea y el proceso de paz de Oriente Medio. En ese sentido,

la UE define su proyecto en negativo: ni un foro para la resolución de conflictos, ni un marco en el que

abordar el tema de Oriente Medio. En ese sentido, la Asociación se define como complementaria con “otras acciones e iniciativas en favor de la paz, de la estabilidad y del desarrollo de la región” (Síntesis, 1995).

Dos ideas parecen claras en el proyecto de la UE: el proyecto tiene una voluntad global (multidimensional y regional) pero, en

ningún caso, exclusiva. Al contrario, el Mediterráneo es en términos diplomáticos un espacio de geometrías variables. Idea que la UE tiene muy clara cuando se trata de Oriente Medio, donde los Quince están jugando un papel de acompañamiento financiero-técnico en el proceso de paz (presidencia del *Regional Economic Development Working Group of the Middle East Process*, organización de elecciones en los territorios ocupados, cooperación económica) junto al actor diplomático por excelencia, Estados Unidos. Una vez establecida la sistemática y las cuestiones previas, el proceso de negociación se va a suceder durante varios meses. En el caso europeo hay que apuntar que el equipo negocia-

dor está motivado. Las dos presidencias del año son mediterráneas (Francia y España) y las sucesivas *troikas* (la primera con Alemania, Francia, España y la segunda con Francia, España e Italia) se ven favorecidas por el componente mediterráneo. El hecho de que el socialista español Manuel Marín sea el responsable del tema en la Comisión favorece el trabajo de la presidencia española. Durante once meses se lleva a cabo un trabajo continuado: la UE creó un grupo de relectura para ir perfilando el documento de Barcelona; la *troika*, bajo presidencia francesa, realizó múltiples viajes a los países del Sur; la presidencia española optó por celebrar varias reuniones en Bruselas de la *troika*, o de los Quince, con los países mediterráneos no comunitarios (24 de julio, 5-6 de octubre, 24-25 de octubre y 13-15 de noviembre). La Declaración de Barcelona y el programa de trabajo anejo son el centro de atención. A pesar de los once meses de preparación, la Conferencia de Barcelona se inicia sin que exista todavía un texto consensuado y definitivo. Así, una semana antes de la Conferencia aún quedaban pendientes de acuerdo una serie de temas que afectaban a todos los ámbitos de la Declaración (político, económico y humano): “formulación del derecho de los pueblos a la autodeterminación, problema de la no proliferación, diálogo sobre la deuda, formulación para la eliminación progresiva de obstáculos tarifarios y no tarifarios (especialmente para los productos agrícolas y para las “personas físicas necesarias para la prestación de servicios”); cláusula de readmisión para los inmigrantes ilegales, denominación del Comité que se encargará de asegurar la continuación de la Declaración” (*Europe*, 1995a).

Un proyecto europeo y limitado

Uno de los problemas que ha de afrontar la organización de la Conferencia es la elaboración de la lista de participantes. En otras palabras, quién va a estar presente en Barcelona. El Consejo Europeo de Essen identificó a los socios mediterráneos (participes en la futura Asociación) como los once países, más la Autoridad Palestina, que tienen acuerdos con la UE. Lo que daba paso a un ejercicio a 27 (15 + 12) “genuinamente” europeo. Esa cuestión previa se enfrenta a varios problemas, como, por ejemplo, la voluntad expresada por Estados Unidos, Rusia y algunos países del Golfo de estar presentes en Barcelona. Ahora

“Declaración de principios, libre comercio y diálogo político constituyen las tres patas de la asociación euromediterránea”

bien, el tema más conflictivo fue el de la presencia libia. Por una parte, los países de la Unión del Magreb Árabe (UMA) habían tomado una actitud común (junio 1995) indicando la conveniencia de que Libia fuera asociada al proceso y, por otra parte, la UE había adoptado una posición común, en el marco de la PESC, como condena del apoyo libio a actos terroristas³. La actitud de Francia y Gran Bretaña respecto de la no participación de Libia fue tajante frente a la actitud más flexible de España. Libia, por su parte, renunció a finales de octubre a solicitar su participación en el encuentro de Barcelona, calificándola de “gran traición” y de “complot” (*Europe*, 1995b). En sentido contrario, se temió por la no presencia en la ciudad condal de algunos de los 12 socios. Así, Siria y Líbano se mostraron recelosos ante el temor de que el encuentro euromediterráneo jugara las veces de caballo de Troya, obligándolos a tratar el proceso de paz junto a Israel. Marruecos, por su parte, insistió en vincular su presencia al reforzamiento bilateral del proceso de Barcelona. Los recelos marroquíes podrían ser el motivo del único cambio que sufrió el informe de síntesis antes citado. En la versión que el Consejo adoptó el 29 de mayo, presentado como “posición europea” al Consejo Europeo de Cannes, se había incluido el siguiente párrafo: “Los acuerdos bilaterales existentes y las negociaciones en curso de cara a la conclusión de acuerdos de nueva generación permitirán salvaguardar, es más, acentuar la especificidad de cada una de las relaciones bilaterales en el marco del nuevo cuadro multilateral” (Posición, 1995). De este modo se explicita un eje básico de la nueva asociación (relaciones bilaterales dentro de un cuadro marco multilateral) y se dan garantías a aquéllos que gozan o pretenden gozar de relaciones privilegiadas, como el caso de Marruecos o de los futuros miembros (Chipre y Malta). Las demandas de participación señaladas, así como el tema libio llevaron a que se barajaran diversas posibilidades (invitados, observadores, presencia de organizaciones árabes representadas por un libio, etc.). La actitud más abierta de España chocó con la posición francesa (deseosa de incluir en el proceso, al margen de los 27, sólo a Mauritania). El tema se solucionó siguiendo la orientación de Essen y convirtiendo la Conferencia en un proyecto limitado y “genuinamente europeo”. La decisión final fue adoptada por el Consejo de Asuntos Generales (31 de octubre): los 27 más la UE como participantes; Mauritania, la UMA y la Liga Árabe podían estar presentes en

las sesiones públicas; y, finalmente, se creaba una tribuna diplomática abierta a los países deseosos de seguir los debates (países de Europa Central y Oriental, Estados Unidos y Rusia, entre otros). Dentro de la lógica de creación de grandes bloques comerciales, la UE seguía la política excluyente antes practicada por Estados Unidos (propuestas, en las cumbres de Miami y de Yakarta (1994), de zonas de libre comercio para el continente americano y para la región Asia-Pacífico).

Agenda económico-social-humana

La Conferencia de Barcelona se inauguró, como estaba previsto, con 27 Estados, más la Unión Europea, sentados alrededor de la mesa. Dos pilares de la Declaración, el económico-financiero y el socio-cultural-humano, fueron ultimados, ya en Barcelona, en las reuniones previas a la inauguración oficial de la Conferencia. El tercer pilar (político y de seguridad) tuvo en suspenso, por falta de acuerdo, el acto de clausura y, con él, el éxito de toda la operación.

La agenda económico-financiera es la más desarrollada, tanto en términos de Declaración como de Programa de Trabajo (documento anexo). Dos ideas dominan el objetivo de ese pilar -creación de una zona de prosperidad compartida-: la creación de un área de libre comercio, a partir de la firma de acuerdos bilaterales de la UE con sus socios del Sur, y la instrumentación de una cooperación adecuada, partiendo de un aumento sustancial de la asistencia financiera de la UE. En este último punto hay que señalar que la prueba de fuego sobre la voluntad de los Quince de asistir financieramente de modo adecuado a sus socios del Sur se había vivido ya, durante el Consejo Europeo de Cannes (junio 1995). La propuesta de la Comisión (dotar de 5.500 millones de ECU (Unidad de Cuenta Europea) el paquete financiero para los países mediterráneos durante el período 1996-2000) se vio reducida (4.685 millones de ECU). En términos políticos, sin embargo, el paquete aprobado para los países mediterráneos se puede considerar un éxito. En efecto, la actitud de algunos Gobiernos (España, de modo destacado) pone de manifiesto la fractura Este-Sur entre los Quince. Frente a la preferencia de algunos países, liderados por Alemania, de seguir con la lógica aplicada en el período anterior (1992-1995) de dedicar un ECU al Sur por cada cinco dedicados al Este; España presionó para variar esa ratio. El resulta-

do final (3,5 al Sur por cada 5 al Este) es positivo. También hay que apuntar que era la “última oportunidad” del Sur frente a un Este que en la primera década del siglo XXI hará las veces de España, Grecia y Portugal en los años ochenta (nuevos socios pobres que absorben recursos antes destinados a la ayuda exterior). Las demandas del Sur en materia económico-financiera, una vez asumido el objetivo central de la UE (zona de libre comercio a partir de acuerdos bilaterales) se habían centrado en tres temas: abordar la cuestión de la deuda, conseguir mayores compromisos financieros por parte de la UE y abrir un espacio para los productos agrícolas en la zona de libre comercio. Las presiones (egipcias), de última hora, llevaron a que en la Declaración se introdujera una mención a “las dificultades que puede acarrear la cuestión de la deuda”, acompañada de la voluntad de debatir sobre el tema, y se incluyera que “se liberalizará progresivamente el comercio de productos agrarios mediante un régimen de acceso preferente recíproco entre las partes” (Barcelona, 1995). El Programa de Trabajo relativo

a los aspectos económicos es el más abultado y detallado. La existencia

de financiación (paquete financiero aprobado en Cannes) y de instrumentos como el Programa MEDA (Ayuda Mediterránea) parece dar contenido a los primeros encuentros. Así, algunos temas -agua, energía, desertificación o medio ambiente- ya serán motivo de reuniones sectoriales en 1996. La UE

es, sin embargo, consciente de los riesgos que comporta la participación

de países del Sur en una zona de libre comercio. En ese sentido, Túnez, Marruecos e Israel, firmantes durante 1995 de nuevos acuerdos de asociación que abren la vía al libre comercio, serán los “primeros laboratorios” (desmontar aranceles, afectar negativamente a la pequeña industria local). Hay que esperar, sin embargo, para ver cómo se desarrollan estos procesos. En ese sentido, es significativo que el acuerdo firmado con Túnez sea extremadamente prudente (lentitud del proceso, posibilidades de marcha atrás en momentos difíciles, etc.). Sin duda, el impacto negativo en términos sociales es una gran preocupación. El hecho de que el Norte mantenga sus trabas proteccionistas tradicionales (agricultura,

textil) ha sido muy criticado, así como la actitud no efectiva en materia de deuda u otros aspectos. Así, según Núñez y Khader (1995), “poca atención se presta a cuestiones como el intercambio del conocimiento y la transferencia de tecnología y de know how, fundamentales para lograr una reducción real de las disparidades existentes. Otros temas, como la deuda externa, quedan fuera de la Asociación Euromediterránea, cuando está claro que esta losa niega de forma insoslayable la posibilidad de romper el círculo del subdesarrollo al que están condenados los países mediterráneos no comunitarios. Sin soluciones en este aspecto no es posible imaginar un horizonte optimista para esta zona. Por ello, la UE, que concentra más del 50% de la deuda total de estos países, debe decidirse a desbloquear la situación”. En términos económico-financieros, pues, el ambiente es prudente y realista. No hay duda de que los temas a abordar en el futuro serán muchos y delicados (la zona de libre comercio puede convertirse en el “chivo expiatorio” del malestar social en el Sur).

El pilar social, cultural y humano del proceso de Barcelona es un apartado menor respecto del anterior. Hasta cierto punto debería ser un complemento, pero lo cierto es que se centra en una serie de recursos retóricos (diálogo entre culturas y civilizaciones) y reenvía los temas delicados al Programa de Trabajo, sin orientación precisa de partida. Hay que recordar que en este apartado, los países del Sur habían reclamado la libre circulación de personas en el marco euromediterráneo, mediante la eliminación de visados, para dar contenido real a la propuesta europea de diálogo entre “sociedades civiles” de las dos orillas. De modo genérico, este tercer pilar, presentado como “desarrollo de los recursos humanos, fomento de la comprensión entre las culturas y de los intercambios entre las sociedades civiles”, ha tenido que vencer el recelo de los países árabes, molestos con la percepción en términos de seguridad que los europeos tienen de los problemas sociales en el Sur. Tras varias redacciones, justo antes de la Conferencia, se salvó el último escollo relativo a la inmigración clandestina. El deseo de la UE de que los países de origen readmitan a sus nacionales, se saldó con una fórmula que reenvía a acuerdos bilaterales. Así, “los asociados conscientes de su responsabilidad en materia de readmisión conviene en adoptar mediante acuerdos o arreglos bilaterales, las disposiciones y medidas oportunas para la readmisión de sus nacionales que se encuen-

“La UE define su proyecto en negativo: ni un foro para la resolución de conflictos, ni un marco para abordar el tema de Oriente Medio”

tren en situación ilegal” (Barcelona, 1995). Tanto en el tema de la inmigración ilegal, como en el tema del terrorismo o del tráfico de drogas, el Programa de Trabajo establece reuniones periódicas de funcionarios y apunta la necesidad de tomar en consideración la diversidad de situaciones de un país a otro en relación a dichas cuestiones. Este apartado, como el de política y seguridad, es ilustrativo de las sensibilidades diferentes, y con ellas de las interpretaciones diferentes. Así, el Sur hace mencionar de modo explícito, dentro de un apartado genérico sobre derechos sociales fundamentales, el derecho al desarrollo; pero hace desaparecer el término de demográficas cuando se hace mención de políticas que han de hacer frente al desafío que supone la actual evolución demográfica en términos de despegue económico. De ahí que el auténtico motor de una zona euromediterránea parta del mundo social, de la creación de un mundo de valores compartidos. El programa de trabajo en esa dirección se encuentra con un problema básico. Se trata de la escasez de recursos (300 millones de ECU en la asignación de ayuda financiera decidida en Cannes) que plantea dudas sobre la auténtica voluntad de la UE en este terreno (Núñez y Khader, 1995).

Agenda política y de seguridad

El pilar político y de seguridad de la Declaración de Barcelona, que perseguía la definición de un espacio común de paz y estabilidad, se convierte, como era de esperar, en la prueba de fuego de la Conferencia. A pesar de las cuestiones previas -distinguir entre la asociación euromediterránea y el proceso de paz en Oriente Medio-, lo cierto es que la reunión de Barcelona se vio “contaminada” por los problemas de Israel con sus vecinos (Siria y Líbano). El ministro argelino (portavoz del grupo de países árabes en la Conferencia) mostró el malestar generalizado por dicha contaminación. No en vano, los discursos más esperados en la sesión inaugural eran los de los ministros de Israel y de Siria. La oferta pública de paz del ministro israelí fue respondida por su homólogo sirio con una referencia a la retirada total israelí de los Altos del Golán. Los intentos del ministro Solana de acercar a los dos interlocutores chocaron con una actitud inflexible (reservar el proceso de paz al foro de negociación liderado por Estados Unidos). Los problemas con los que se iba a topar el texto de Barcelona ya eran cono-

cidos, tras once meses de negociaciones. Poco a poco se habían ido limando, si exceptuamos una serie de cuestiones muy propias del escenario de Oriente Medio. A pesar de los encuentros realizados durante las sesiones de la Conferencia (múltiples negociaciones nocturnas entre altos funcionarios), no se pudo consensuar una redacción. Así, en el momento de iniciarse la sesión de clausura aún quedaban tres puntos de desacuerdo: 1) la formulación de una referencia al derecho de los pueblos a la autodeterminación; 2) la no proliferación de armas nucleares; y 3) la lucha contra el terrorismo. Los tres temas enfrentaban a Israel con los países árabes, de modo genérico en el tema de las armas nucleares, mientras que Líbano y Siria incidían en los otros dos temas vinculándolos a la integridad territorial. Las diferencias en estos temas estaban a punto de hacer fracasar el proceso de Barcelona. La no adopción de un texto hubiera sido simbólicamente negativo. No olvidemos que Barcelona era más gesto político que compromiso vinculante. La solución vino de la mano de la presidencia española, que adoptó una posición de fuerza. Con el acuerdo de todos los socios de la UE, el ministro español presentó, como ultimátum, el texto que finalmente se adoptó. El país que no lo aceptara asumía la responsabilidad del fracaso de la Conferencia. Tanto Israel como Siria, disconformes en algunos puntos, acabaron por aceptar el texto. El ministro español junto al ministro argelino y al vicepresidente de la Comisión, Manuel Marín, dieron a conocer el texto dos horas más tarde de lo esperado, insistiendo en que el mismo se había adoptado sin firma y por unanimidad, sin ninguna reserva. A pesar de esas primeras informaciones, tanto Israel como Líbano hicieron llegar a la presidencia española, oralmente y por escrito, interpretaciones del texto adoptado. Dadas las incompatibilidades entre las partes, la redacción de los tres temas conflictivos despierta reticencias de unos y otros. En el caso de la formulación de la autodeterminación, por ejemplo, será evidente el disgusto de Israel ante lo siguiente: “respetar la igualdad de derechos de los pueblos y su derecho a la autodeterminación, actuando en todo momento de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y con las normas pertinentes del derecho internacional, incluidas las relativas a la integridad territorial de los Estados, tal como se refleja en los acuerdos entre las partes interesadas” (Barcelona, 1995). El tema del territorio también aparece en la parte intro-

ductoria de la Declaración, con disgusto para Israel, en la que se menciona el principio “tierra a cambio de paz”. Siria insistió, sin conseguirlo, en vincular derecho de autodeterminación y lucha legítima contra ocupantes territoriales. Israel, por su parte, no estaba de acuerdo con vincular derecho de autodeterminación e integridad territorial, a causa del sur del Líbano y de los palestinos. En lo que respecta al tema de la lucha contra el terrorismo no se recogió el deseo sirio de hacer una salvedad relativa a la lucha contra los ocupantes de un territorio. Turquía, junto a otros países, bloqueó toda redacción en ese sentido. Así, la Declaración recoge que los países se comprometen 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” (Barcelona, 1995). El tema de la no proliferación comportó la redacción de un texto amplio en el que se combinan varias ideas, sin compromisos en firme: 1) la adhesión al TNP (Tratado de No Proliferación nuclear), aplicable a Israel, e impulsada por Egipto; 2) la mención de otros acuerdos de control de armamento (químico o biológico) que afectarían a algunos países árabes que se niegan a firmarlos para contrarrestar la capacidad nuclear del Estado israelí; y 3) el esfuerzo para “lograr una Zona de Oriente Medio, recíproca y eficazmente verificable, libre de armas de destrucción masiva, nucleares, químicas y biológicas y de sus sistemas vectores” (Barcelona, 1995). De este modo se verían implicadas en el proceso tanto Irak como Irán, condición israelí para acceder a un proceso de desnuclearización. Vistas las dificultades en materia política y de seguridad no es de extrañar que el Programa de Trabajo de este apartado sea el más reducido, hablándose de modo genérico, sin precisión alguna, de diálogo político que permita a las partes estudiar los medios y los métodos más apropiados para llevar a la práctica los principios de la Declaración. De ahí, por tanto, que sea una paradoja que el texto de la Declaración recoja una referencia a la posibilidad de establecer un Pacto Euromediterráneo en el marco de creación de un área de paz y estabilidad. La propuesta, de origen francés, no quedó clara. En un principio (primeros meses de 1995) se había hablado de un ejercicio similar al Pacto de Estabilidad aplicado a Europa Central y Oriental (acción común de la UE), pero el propio ministro francés, Hervé de

Charette, negó tal idea expresamente en Barcelona. Ése es, sin duda, uno de los “cabos sueltos” de la Declaración.

El muro imposible

La Declaración de Barcelona se ha convertido en un punto de referencia. Su existencia, de entrada, no ha cambiado nada. Hasta cierto punto, las decisiones importantes del año 1995 en materia de relaciones euromediterráneas han sido los acuerdos de Cannes o los acuerdos bilaterales firmados con Túnez, Israel, Marruecos o Turquía. Ahora bien, como dijo Javier Solana (1995), la Conferencia ha servido para crear un espíritu: el espíritu de Barcelona que ha de generar una nueva etapa en las relaciones Norte-Sur en el mar Mediterráneo. Diálogo y confianza mutua son las bases de esa nueva etapa. Una nueva etapa que hay que ubicar, en términos de sistema internacional, en el proceso de desarrollo de los grandes bloques comerciales. En términos institucionales, la nueva etapa euromediterránea se basa en la continuidad de la Conferencia. Se había asumido que de Barcelona habían de surgir estructuras muy ligeras de seguimiento del proceso. Así, finalmente, se decidió una reunión periódica de ministros de Asuntos Exteriores (la próxima se celebrará en 1997) y reuniones temáticas a diversos niveles (ministerial, altos funcionarios, sociedad civil, etc.). Se ha creado un “Comité Euromediterráneo para el proceso de Barcelona” que inicialmente debía denominarse Comité de Barcelona (Francia no aceptó dicha denominación), a nivel de altos funcionarios. Dicho Comité está formado por la *troika* y los 12 socios mediterráneos, y tiene como objetivo desarrollar el Programa de Trabajo. El trabajo de base para dichas reuniones será realizado por la Comisión. En términos organizativos, quedó pendiente de acuerdo un tema: la sede de la siguiente Conferencia. Tres países se habían postulado (Marruecos, Túnez y Malta), sin que se llegara a un acuerdo, si bien los representantes marroquíes dan por seguro que su país será elegido en las consultas a realizar para cerrar tal tema. Las relaciones euromediterráneas cuentan así con instrumentos (declaración de principios, código de conducta, programa de trabajo, recursos [criticados por escasos], plan MEDA, etc.). La pelota se halla, en buena medida, en el tejado de la voluntad política, tanto a un lado como al otro del mar. Ha llegado la hora de demostrar, tal y como apuntó Bernard Ravenel (1995), que el Mediterráneo es “un muro imposible”.

Notas

¹Los países enmarcados en la Política Mediterránea de la UE, mediante la firma de acuerdos, son: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y la Autoridad Nacional Palestina.

²La política mediterránea de la Comunidad ha pasado por diversas fases desde los primeros acuerdos de asociación con países de la orilla sur (Marruecos y Túnez, 1969). En 1973, tras la ampliación a nueve, se inició un proceso de Política Mediterránea Global que se tradujo en acuerdos bilaterales (cooperación, comercio, protocolos financieros). El ingreso de Grecia, España y Portugal en la Comunidad, más el fin de la Guerra Fría, dieron paso, a finales de 1989, a una Política Mediterránea Renovada (mayor capacidad financiera).

³En términos de interdependencia económica, las relaciones de los Quince con los países mediterráneos superan ampliamente las relaciones de la UE con Europa Central y Oriental (Khader, 1995).

⁴La UE adoptó una posición común mediante la cual se reducían las relaciones económicas con dicho país (Decisión 93/614 del Consejo, 22.11.93)

(Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo), Bruselas, Com (94) 427 final, 19 octubre.

Comité (1995) *Dictamen sobre la Asociación Euro-mediterránea*, Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas (95) 974, 13-14 septiembre.

Conseil (1994) "Conseil Européen. Réunion des 9 et 10 décembre 1994 à Essen. Conclusions de la présidence" (1994) *Europe*, n° 6376 (11 de diciembre).

Europe (1994) n°. 6326, 30 de septiembre.

Europe (1995a) n° 6592, 23-24 de octubre.

Europe (1995b) n° 6608, 18 de noviembre.

Faria, F. (1994) "Politiques de sécurité au Maghreb. Les impératifs de la stabilité intérieure" *Cahiers du Lumiar* 1.

González, F. (1995), Intervención del presidente del Gobierno en la Conferencia Euromediterránea (28 noviembre), Ministerio de la Presidencia/Secretaría General del Portavoz del Gobierno.

Informe (1992) "Informe al Consejo Europeo de Lisboa sobre el posible desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) con vistas a determinar los ámbitos en que pueden desarrollarse acciones comunes con respecto a países o grupos de países particulares" (Anexo I), *Boletín de las Comunidades Europeas* 6: 19-22.

Khader, B. (1995) *Le partenariat euro-méditerranéen*. Louvain-La-Neuve: CERMAC.

Moratinos, M. A. (1995) "Una ventana de esperanza", *El País*, 23 de noviembre.

Núñez, J.A. y Khader, B. (1995) "La asociación euromediterránea, una base de partida", *Meridiano CERI* 6:8-11.

Posición (1995) "Conférence Euro-Méditerranéenne de Barcelone. Position de l'Union Européenne", 7906/95 (29 de mayo).

Ravenel, B. (1995) *Méditerranée. L'impossible mur*. París: L'Harmattan.

Sáinz, N. (1995) "La dimensión mediterránea de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE): de región limítrofe a campo de aplicación", *Papers* 46: 139-53.

Síntesis (1995) "Conférence Euro-Méditerranéenne de Barcelone. Rapport de Synthèse", 6532/95 (10 abril).

Solana, J. (1995) Inaugural Speech by the Minister of Foreign Affairs at the Euro-Mediterranean Conference in Barcelona.

Referencias bibliográficas

Barbé, E. (1995) "Reinventar el Mare Nostrum: el Mediterráneo como espacio de cooperación y seguridad", *Papers* 46: 9-23.

Barcelona (1995) Declaración de Barcelona adoptada en la Conferencia Euromediterránea, 27-28 noviembre.

Blanc Altemir, A. (1995) "Estabilidad y codesarrollo en el Mediterráneo: de una Conferencia de Seguridad y Cooperación para el Mediterráneo (CSCM) a la Conferencia Euromediterránea (CEM)", *Anuario de Derecho Internacional*, XI: 63-128.

Buzan, B. (1991) *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Nueva York: Harvester Wheatsheaf (2ª ed.).

Comisión (1994) *El reforzamiento de la Política Mediterránea de la Comunidad Europea: establecimiento de una Asociación Euromediterránea*