PRESENTACIÓN

La cooperación UE-Sur Mediterráneo: un proceso tan necesario como inestable

*Juan R. Cuadrado Roura**

En los últimos meses varios países de la ribera sur del Mediterráneo han registrado convulsiones y cambios políticos que no solo son relevantes para ellos y su futuro democrático, sino que suponen un reto muy importante para las relaciones entre la Unión Europea y toda el área mediterránea.

Estos acontecimientos han colocado de nuevo en primer plano al Mediterráneo. Un mar que, como subrayó Fernand Braudel, ha sido «desde hace milenios una encrucijada mundial». «¿Qué es el Mediterráneo? —se preguntaba este reputado historiador hace bastantes años—[1]. Mil cosas a la vez. No un paisaje, sino innumerables paisajes. No un mar, sino una sucesión de mares. No una civilización, sino civilizaciones amontonadas unas sobre otras... El Mediterráneo encrucijada, el Mediterráneo heteróclito se presenta, sin embargo, como una imagen coherente, como un sistema donde todo se mezcla y se recompone en una unidad original».

Esta idea de coherencia y unidad no ha sido, sin embargo, el rasgo dominante en las relaciones entre los países que se asoman al Mediterráneo. No lo fue durante siglos y no lo es tampoco en estos momentos, por más que exista un acuerdo tácito en torno a la idea de que la comprensión y la cooperación entre todos los países del área euromediterránea debería constituir un mandato irrenunciable. De hecho, la historia de las relaciones entre la Unión Europea y los países de la ribera sur mediterránea no ratifica esta idea. Como tampoco la refrendan las relaciones mutuas entre los propios países de esa ribera sur ni, si se nos apura, de una buena parte de la ribera norte, cuando menos al contemplar los últimos 70 años.

Lo anterior no significa que la Unión Europea (UE) no haya intentado construir puentes que permitiesen abrir algunas vías de cooperación con el resto de los países mediterráneos. Con algunos de ellos, y con Turquía de forma destacada, los avances han sido y son evidentes. Pero, con otros muchos los logros han sido bastante limitados y lo que no se ha podido lograr es, desde luego, progresar hacia un área de libre comercio euromediterránea, como se planteó a mediados de la década

---

* Catedrático de Política Económica (Economia Aplicada), Universidad de Alcalá, Madrid.

[1] BRAUDEL (1987): *El Mediterráneo,* Colección Austral, Espasa-Calpe, Madrid.

de los noventa[2], cuando la UE lanzó la iniciativa de la Asociación Euromediterránea (o Proceso de Barcelona).

El punto de partida de la política mediterránea de la UE se suele situar en los años sesenta, si bien fue en 1972 cuando realmente la Europa comunitaria diseñó una estrategia global orientada a impulsar el desarrollo económico de la región en su conjunto. En concreto, en aquellos momentos se decidió actuar siguiendo dos vías importantes: la concesión de preferencias arancelarias y la cooperación financiera y técnica. En el primer caso, la propuesta se concretó en la exención arancelaria para los productos industriales de los países del sur y el este mediterráneo (excepto los textiles, sujetos a contingentes) y la concesión de un conjunto de ventajas para los productos agrarios procedentes de dichos países (sujetas, sin embargo, a restricciones en cuanto a precios mínimos y a la fijación de contingentes). La cooperación financiera se instrumentó, por su parte, a través de algunas partidas del presupuesto europeo y de la posible financiación por parte del Banco Europeo de Inversiones, concediendo una clara prioridad a las obras de infraestructura y a los proyectos de formación e investigación. Si bien con dotaciones económicas muy limitadas, los protocolos para los períodos 1978-1981 y 1982-1986 (669 y 1.015 millones de ecus, respectivamente) testifican estos primeros pasos de la cooperación entre la UE y los países del sur mediterráneo (PSM).

La incorporación de Grecia (1981) y de España y Portugal (1986) reforzó la presencia de la Comunidad Europea en el Mediterráneo. Dado que dichas incorporaciones podían comportar efectos negativos sobre otros PSM, principalmente en relación con las producciones agrarias, se procedió entonces a asegurar —dentro de la política comunitaria mediterránea— que se mantendrían las exportaciones agrarias de dichos países, avanzando además hacia una reducción gradual de los aranceles y de los precios de entrada. El nuevo protocolo firmado (1987-1991) amplió los recursos a aportar por Europa a 1.618 millones de ecus y al que siguió al anterior (1992-1995) se le dotó con 2.375 millones de ecus, a la vez que se decidió elevar los niveles de los contingentes agrícolas liberalizados.

Los avances logrados a través de estas actuaciones, la última de las cuales se denominó pomposamente «Política Mediterránea», fueron sin embargo bastante escasos. Al propio tiempo, la situación económica de la mayoría de los PSM seguía siendo bastante preocupante, con crecimientos de su producción bastante bajos, grandes diferencias económicas entre la población y carencias en los servicios sanitarios y educativos. En este contexto es cuando se produce el que posiblemente ha sido el paso más importante en la cooperación UE-PSM: la iniciativa de Asociación Euromediterránea, lanzada como fruto de la I Conferencia Ministe-

[2] CUADRADO ROURA y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (2005): *El área de libre comercio euro-mediterránea. Hitos conseguidos y perspectivas futuras,* Ed. M. Pons, Madrid.

rial Euromediterránea celebrada en Barcelona en noviembre de 1995, también conocida como el Proceso de Barcelona.

Los objetivos que se establecieron en Barcelona rebasaban claramente los aspectos económicos, puesto que, junto al capítulo económico-financiero, se incluía un capítulo político y de seguridad y otro de carácter social y cultural.

En el ámbito de la política y la seguridad hay que destacar la creación de una Asamblea Parlamentaria Euromediterránea y el propósito de poner en marcha acciones orientadas a impulsar institutos de estudios de política exterior en la zona, la cooperación en el ámbito de la protección civil y la formación para diplomáticos, junto con proyectos para reforzar la paz en Oriente Medio. En el terreno económico, el objetivo prioritario era impulsar el desarrollo y la cooperación en la región, donde el programa MEDA se confirmaría como el principal instrumento de cooperación financiera por parte de la UE (con 3.400 millones de euros para el período 1995-1999 y 5.400 para el 2000-2006). Y, por último, en el capítulo social, humano y cultural, los objetivos que se definieron eran bastante más genéricos y difusos, aunque orientados a intensificar el diálogo interreligioso y cultural, impulsar la información y desarrollar algunos programas educativos que debían favorecer el entendimiento entre todos los países ribereños, tanto europeos como del sur mediterráneo.

No es éste el lugar para profundizar en los avances y logros del Proceso de Barcelona. Cabe subrayar, en todo caso, la negociación de Acuerdos de Asociación con la UE por parte de casi todos los países del sur y el este mediterráneo, empeño que se prolongó a lo largo de casi una década, pero que fueron debidamente ratificados. Desde el punto de vista económico, los logros alcanzados mediante estos acuerdos fueron, en general, bastante más magros de lo previsto y, por supuesto, mucho más lentos. Sin embargo, a lo largo de algo más de una década dieron lugar al progresivo desmantelamiento de las barreras arancelarias y a una cierta activación de las inversiones directas extranjeras en algunos de los PSM. De hecho, tanto en términos de intercambios comerciales (hacia Europa y entre los propios países del sur) como en cuanto a los flujos de inversión las cifras no son espectaculares y, además, hay fuertes diferencias según los países, con Marruecos, Túnez, Argelia y Turquía en las posiciones más destacadas.

La heterogeneidad económica de los PSM constituyó y constituye, sin duda, un obstáculo importante para obtener logros relevantes desde el punto de vista económico y social. De hecho, entre 1995 y 2007 se ensanchó la brecha de desarrollo entre las riberas norte y sur del Mediterráneo, con una manifestación muy clara y bien conocida: los constantes flujos migratorios hacia Europa. Quizás el hecho más relevante de este período fue el Acuerdo de Agadir, de 2004, suscrito por Marruecos, Egipto, Túnez y Jordania, orientado a crear un «área de libre comercio» entre dichos países. Acuerdo que se ratificó en 2006 y que entró en vigor en 2007, aunque desde entonces no ha supuesto la introducción de grandes cambios en sus relaciones comerciales. Por otra parte, tampoco desde la óptica institucional y política se registraron progre-

sos muy sustanciales a partir de los acuerdos de Barcelona de 1995, lo que finalmente se ha puesto de manifiesto en las recientes revueltas y reivindicaciones en favor de un cambio democrático que han acabado estallando en varios países de la ribera sur y de Oriente Medio.

El siguiente paso en la cooperación euromediterránea fue la Política Europea de Vecindad (PEV), lanzada por la Comisión Europea en 2003, cuyo objetivo básico era reforzar la Asociación Euromediterránea y los propios objetivos del Proceso de Barcelona. Dicha política se concibió, en último término, como la europeización de las fronteras entre los países de las dos riberas mediterráneas, siguiendo en alguna medida la experiencia con los nuevos países miembros de la UE del centro y del este. Uno de sus objetivos de la PEV era y es reforzar la europeización de los países del sur mediterráneo desde el punto de vista institucional. En lo económico, dicha política incluyó como objetivo el propósito de reforzar la cooperación financiera y realizar un mayor esfuerzo en el terreno de la mejora de las infraestructuras. Todo ello ha chocado, sin embargo, no solo con obstáculos políticos sino con la carencia de estudios de base y la falta de avances en el camino hacia un mercado integrado entre Europa y los PSM, que debería consistir en activar y reforzar las cuatro libertades reconocidas en la UE: libre circulación de bienes, de servicios, de capitales y de mano de obra, todo ello sobre la base de unas estructuras institucionales semejantes a las que existen en el Espacio Económico Europeo.

El siguiente paso en las relaciones entre la UE y los PSM no ha servido para cambiar la dinámica anterior. La Unión por el Mediterráneo (UpM), que surgió como producto de la cumbre celebrada en París en julio de 2008, pretendía reforzar y relanzar —de nuevo— los objetivos fijados en el Proceso de Barcelona, tomando como punto de partida la experiencia adquirida a lo largo de trece años. El enfoque muy político de este proyecto, impulsado por el Presidente Sarkozy, tenía ya en sí mismo el germen del fracaso. El Proceso de Barcelona contaba en dicho año con 39 miembros (los 27 de la UE, más Palestina, Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Mauritania, Siria, Túnez y Turquía), pero a ellos se sumaron cuatro más en la UpM (Bosnia, Montenegro, Croacia y Mónaco), además de Libia, que continuaría como observador, y un representante de la Liga Árabe. Un conglomerado de países sin duda muy complejo y heterogéneo desde todos los puntos de vista: económico, institucional, político, cultural y religioso.

La UpM estableció un conjunto de áreas concretas en las que se pretendía avanzar, como los problemas de contaminación del Mediterráneo, el desarrollo de las autopistas del mar diseñadas desde Bruselas y las comunicaciones terrestres (entre ellos los proyectos de un ferrocarril transmagrebí y una autopista del Magreb, no del todo compartidos por los países implicados). A ellos se sumaron las cuestiones relacionadas con la protección civil y la prevención de catástrofes naturales, el propósito de impulsar las energías alternativas, el desarrollo de algunos proyectos educativos (por ejemplo, la Universidad Euromediterránea creada en 2008 en Marsella) y la necesidad de

apoyar las pymes, como soporte básico para lograr un desarrollo estable y sostenido. Todo ello ha naufragado, al menos de momento, como consecuencia de las tensiones políticas que siguen existiendo entre algunos PSM y, también hay que decirlo, como resultado de una concepción de la UpM que desde un principio se mostró bastante inviable y poco realista.

La afirmación anterior no significa que la UpM no pueda servir, en un próximo futuro, como un foro para relanzar las relaciones entre la UE y el resto de los países mediterráneos. De hecho, con posterioridad a su lanzamiento por Francia, han tenido lugar algunos cambios que aparentemente han convertido a la UpM en un proyecto de toda la UE, principalmente por la implicación de Alemania, que ha sido un actor clave para que la propuesta inicial evolucionase hacia un compromiso por parte de toda la Unión. El propio cambio en su denominación, que pasó a ser: *Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo*, ya indica que se persigue un enlace con todo lo realizado con anterioridad. Será necesario, en todo caso, superar algunos recelos que surgieron en varios países del sur y, desde luego, adoptar una actitud lo más pragmática posible, basada en los principios de la cooperación y la solidaridad, sobre la base de proyectos concretos y no solo de grandes ideas.

Considerada en su conjunto, es innegable que la política mediterránea de la UE no ha sido —hasta ahora— tan eficaz como cabía esperar, ni ha avanzado con suficiente rapidez. Sin embargo, el balance tampoco es nulo ni, menos todavía, negativo. Casi dieciseis años después de la Conferencia de Barcelona puede afirmarse que la estabilización económica ha alcanzado notables progresos en bastantes países del sur mediterráneo; también han mejorado las estructuras y las condiciones económicas y sociales de sus poblaciones respectivas, si bien las recientes revueltas ponen de relieve que los pueblos aspiraban a algo más y que desean lograrlo cerrando el capítulo de los gobiernos autocráticos. Desde la óptica económica, queda mucho por hacer en el terreno de la microeconomía y en el ámbito de las reformas estructurales, que podrían impulsar más decididamente el desarrollo y la integración económica del área y de esta con la UE. Para ello resulta imprescindible avanzar en términos de competitividad y de integración. Este fue precisamente el enfoque y el tema central de las Jornadas celebradas en la Universidad de Alcalá los días 23, 24 y 25 de marzo de 2011, organizadas por la Cátedra J. Monnet «Política Económica y Unión Europea» y el Instituto de Análisis Económico y Social de la Universidad de Alcalá bajo el rótulo *Euro-Mediterranean Meeting on Competitiveness.*

Desde bastantes puntos de vista, dichas Jornadas fueron un éxito, tanto en términos de participación, con numerosos representantes de varios países de la ribera sur mediterránea y de los países comunitarios, como por los temas abordados y debatidos. Presidieron la inauguración el Secretario de Estado de Comercio, D. Alfredo Bonet, y el Director de la Representación en España de la Comisión y el Parlamento Europeos, Sr. F. Fonseca, junto con el Mfco. Rector de la Universidad de Alcalá, Prof. F. Galván.

Una selección de las ponencias expuestas en dichas Jornadas es lo que se presenta en este número monográfico de *Información Comercial Española.* El espectro de los temas que se abordan en los textos que figuran a continuación es bastante amplio, puesto que comprende tanto un conjunto de análisis sectoriales, como estudios sobre el comercio exterior entre la UE y los PSM, las inversiones directas y algunas opciones orientadas a incrementar la capacidad competitiva del área. Como es obvio, los artículos no cubren todos los temas que fueron tratados y que podrían tener interés para los lectores. Las limitaciones de espacio han impuesto la necesidad de seleccionar. Pero, en su conjunto, las colaboraciones incluidas, todas ellas sometidas previamente a un proceso de evaluación externa que dio lugar a incorporar abundantes mejoras y cambios en los textos, ofrecen un amplio panorama de la situación económica del área y los problemas relacionados con la competitividad.

Cuatro artículos cubren los aspectos sectoriales del número. Los profesores de las universidades valencianas, **Josep M. Jordán Galduf**, **José M. García Álvarez-Coque** y **Víctor D. Martínez Gómez**, han analizado el caso del sector agrario mediterráneo, considerando su capacidad competitiva en relación con las agriculturas mediterráneas de los países miembros de la UE. Su conclusión es que la apertura a los mercados europeos ha mejorado sustancialmente su eficiencia y competitividad, y que los avances hacia una mayor liberalización serían favorables para ellas y tendrían efectos limitados para la agricultura de los países miembros de la UE. El sector manufacturero es objeto de estudio por parte de los profesores **M.ª Teresa Fernández Fernández**, de la Universidad Rey Juan Carlos, y **Federico Pablo Martí**, de la Universidad de Alcalá, que a partir de un análisis descriptivo del sector y de un conjunto de datos e indicadores básicos concluyen que los procesos de integración regional y comercial de algunos de los países del sur mediterráneo han potenciado la adaptación de las estructuras industriales, las instituciones y las empresas para que sean más competitivos, a diferencia de lo que sucede en los países que están menos integrados en la economía mundial. Por su parte, los profesores de la Universidad de Granada **Miguel González Moreno** y **Dolores Genaro Moya** han estudiado el papel que juegan y deben jugar las actividades de servicios en el área euromediterránea, particularmente aquellas que están más inmersas en el proceso de internacionalización actualmente dominante. Se subraya, en concreto, la necesidad de negociar con objeto de alcanzar una mayor liberalización en las prestaciones de servicios UE-PSM y las ventajas que esto podría reportar para todos los países mediterráneos. Por último, dentro del análisis sectorial, el tema energético —que sin duda es uno de los más importantes en los intercambios Europa-Sur mediterráneo— lo estudia el equipo formado por los profesores de la UNED, **José M. Marín Quemada**, **Javier García-Verdugo Sales**, **Gonzalo Escribano Francés** y **Enrique San Martín González**. Su principal conclusión es que la eficiencia energética de la región constituye un tema singularmente importante, no solo para los países de la ribera sur, al ser uno de los principales factores explicativos de la competitivi-

dad de sus economías, sino también para la UE. Aportan un análisis muy interesante y profundo sobre la eficiencia energética y sus implicaciones para todos los países euromediterráneos.

El siguiente bloque de artículos se centra en las aportaciones financieras de la UE a los países del sur mediterráneo, el desarrollo del comercio en la zona, las inversiones y el tema de la regulación y la competitividad. Los profesores de la Universidad de Granada, **Eduardo Cuenca García** y **Margarita Navarro Pabsdorf**, analizan la ayuda financiera de la UE en su política mediterránea orientada a apoyar proyectos considerados relevantes para reforzar la cooperación entre ambas orillas del Mediterráneo, y profundizan en la eficacia y limitaciones de las diversas líneas que conforman las ayudas financieras comunitarias. Por su parte, los profesores **Miguel A. Díaz Mier**, de la Universidad de Alcalá, y **M.ª Teresa Fernández Fernández**, de la Universidad Rey Juan Carlos, aportan un análisis suficientemente detallado del sector exterior de los países socios mediterráneos y sobre el desarrollo de sus intercambios comerciales, al que suman después el estudio del comportamiento de la inversión extranjera. Los datos e indicadores seleccionados contribuyen a comprender el nivel que alcanza el comercio entre los países del área y los patrones de competitividad exterior de los países de la ribera sur, los sectores estratégicos y las transformaciones que se están produciendo en los últimos años. En un mundo global, donde capital y tecnología circulan con amplia libertad, las instituciones socioeconómicas determinan la capacidad de atracción, ocupación y productividad de los países. El profesor **Ferrán Brunet Cid**, de la Universidad Autónoma de Barcelona, destaca precisamente en su artículo que la competitividad de una economía no solo depende de su eficiencia y productividad, sino de la calidad de la regulación y esta de la vigencia del Estado de Derecho. De ahí que sea conveniente limitar el riesgo de sobrerregulación que está presente en bastantes países del sur mediterráneo, lo que sin duda afecta a sus posibilidades de desarrollo y también, directa o indirectamente, al bienestar de los ciudadanos.

Por último, el monográfico incluye tres artículos que abordan el tema de las infraestructuras, tanto físicas como sociales, y las posibilidades que puede ofrecer el instrumento de las incubadoras de empresas para el desarrollo industrial y de los servicios. Las profesoras **M.ª Jesús Delgado-Rodríguez**, de la Universidad Rey Juan Carlos, e **Inmaculada Alvarez-Ayuso**, de la Autónoma de Madrid, presentaron en las Jornadas un interesante trabajo sobre las infraestructuras de transporte en el área euromediterránea, los principales corredores y las políticas de cooperación en este campo. El texto ha sido revisado —como todos los anteriores— para su publicación y su análisis permite apoyar una idea fundamental como es la necesidad de avanzar hacia un sistema de transporte integrado, capaz de reducir los elevados costes que penalizan actualmente los intercambios comerciales de toda la región y de favorecer el desarrollo económico y la estabilidad social y política en todos los países euromediterráneos. Tan importante o más que lo anterior resultaba la necesidad de estudiar las infraestructuras sociales, en particular en los países de la ribera

sur y su comparación con el resto del área euromediterránea. Esta es la tarea que abordan las profesoras **Ana Fernández-Ardavín Martínez**, de la Universidad Rey Juan Carlos, y **M.ª Ángeles Rodríguez Santos**, de la UNED, a cuyo efecto desarrollan un estudio comparativo sobre la situación de los países euromediterráneos en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), evaluando el cumplimiento de los principales indicadores elegidos para cada una de las metas establecidas en dichos objetivos, que afectan a la mejora de la infraestructura social en dichos países. El artículo incorpora asimismo un análisis comparativo con la UE. Finalmente, el monográfico se cierra con un trabajo de los profesores **M.ª Teresa Fernández Fernández** y **Francisco J. Blanco Jiménez**, sobre un tema más desconocido, aunque importante, como es el desarrollo de las incubadoras de empresas y el *soft landing* empresarial, que podría convertirse en un instrumento de promoción muy relevante y sugestivo para impulsar el desarrollo económico. Se especifican, en concreto, las características y requerimientos de estos instrumentos y se aportan referencias sobre la puesta en práctica de los mismos.

El cierre de este monográfico deja abiertas muchas cuestiones de interés sobre las relaciones entre la UE y el resto de los países mediterráneos. La Comunidad, como se indicaba al principio, inició hace algo más de tres décadas un proceso de colaboración en favor de la integración y el desarrollo de todos los países mediterráneos. El Proceso de Barcelona iniciado en 1995 representó un salto muy destacable dentro de esta línea. También la Política de Vecindad de la UE ha representado una vía para incrementar la cooperación dentro de la región mediterránea, o cuando menos para intentarlo. Sin embargo, lo que parecía llamado a ser un nuevo avance en estas relaciones, la Unión por el Mediterráneo, no ha cubierto hasta ahora las expectativas que despertó su nacimiento. La situación que se ha creado en los últimos meses y los cambios que están experimentando varios países del sur y del este mediterráneo obligan a que Europa reactive su cooperación con todos ellos. Se trata, sin duda, de una obligación y de un compromiso que la UE ha comprendido y que deberá materializarse en nuevos paquetes de ayudas, acuerdos bilaterales y multilaterales que permitan, por una parte, convertir el área mediterránea en un espacio económico competitivo y, por otra, avanzar hacia el logro de un espacio político y económico de convivencia, de colaboración y de paz entre todos los países ribereños.