
La cooperación europea con los países del Mediterráneo

Fernando Morilla García

Resumen: Este artículo aborda el análisis de la cooperación europea con los países mediterráneos, con especial referencia a los radicados en el norte de África, centrándose en la evolución de los programas desarrollados por la UE y los efectos de estas actuaciones sobre la convergencia entre los países de la orilla norte y la orilla sur.

Palabras clave: Cooperación; Desarrollo; Ayuda externa; Convergencia; Mediterráneo; Unión Europea.

Códigos JEL: F02; F35; F53.

1. La cooperación como instrumento de convergencia.

La cooperación se asienta sobre el desarrollo de acciones conjuntamente entre las partes para obtener un mismo fin que sea mutuamente beneficioso. En este sentido, la cooperación entre países ha experimentado una importante evolución en sus objetivos, pasando de mejorar los intercambios comerciales a convertirse en uno de los pilares básicos para alcanzar un marco de estabilidad económica, política y social, además de contribuir a mejorar la seguridad, el medioambiente y a la difusión de avances científicos y tecnológicos. Este amplio abanico de objetivos hace necesaria la participación de un grupo heterogéneo de agentes que permita abarcar distintas áreas de cooperación, con actuaciones a diferentes niveles: en el ámbito intergubernamental, mediante acuerdos entre países, entes supranacionales, instituciones y organismos multilaterales; desde una perspectiva descentralizada, con los programas desarrollados por los gobiernos regionales, corporaciones locales; el sector privado, a través de la actividad de grandes empresas, pymes, ONGs, entidades sin ánimo de lucro, etc.; y, por último, la sociedad civil, con la participación de particulares y asociaciones.

En la cuenca mediterránea, la cooperación ha experimentado cambios importantes desde sus inicios, ya que este escenario, en el que tradicionalmente han existido vínculos históricos, comerciales y culturales, ha evolucionado hacia una relación más estrecha, con el objetivo último de reducir las desigualdades y favorecer la convergencia entre la orilla norte y la orilla sur. Desde la perspectiva de la Unión Europea, impulsar la cooperación en esta área se presenta como una cuestión fundamental para mejorar el marco de convivencia, siendo preciso, para ello, eliminar las

amenazas de desestabilización política y económica. No cabe duda de que los países del sur y del este del Mediterráneo tienen una importancia estratégica fundamental para la Unión Europea, por lo que mantener la estabilidad de la región es esencial para su crecimiento económico. Prueba de ello es que causas económicas como la falta de empleo y de perspectivas de desarrollo han estado claramente en la raíz de las protestas que dieron lugar a la Primavera Árabe en 2011. Además, la estabilidad social y económica es una condición absolutamente necesaria para moderar la presión migratoria, así como las tensiones que esta genera en la zona y que repercuten en muchos países de la Unión Europea.

2. Evolución de la política de cooperación comunitaria.

La cooperación en el área del Mediterráneo no puede desvincularse del proceso de integración europea, ya que desde que éste se iniciara a mediados del siglo XX, el interés por impulsar las relaciones con los países de su entorno y, en particular, con los radicados en el norte de África, ha sido creciente. Desde ese momento se han sucedido diversas etapas que han significado un avance progresivo en las relaciones entre Europa y los países mediterráneos:

- Tratado de Roma (1957). Aunque no puede hablarse específicamente de cooperación, se reconocen políticas (PAC y Política Comercial Común) que afectaban a terceros países. Además, se establecen asociaciones con territorios en los que los estados miembros mantenían relaciones especiales (en el caso de África, con Marruecos y Túnez), configurando un Sistema de Preferencias Generalizadas, en el que se establecen exenciones arancelarias y se crea el Fondo Europeo de

Desarrollo (FED) para contribuir al desarrollo económico de estos países.

- Política Mediterránea Global (Cumbre de París, 1972). Hasta entonces las relaciones eran meramente comerciales y empieza a desarrollarse también una cooperación de tipo social y financiera (subvenciones y préstamos a través del Banco Europeo de Inversiones), fijando como objetivo el desarrollo y la estabilidad del área del Mediterráneo.

- Política Mediterránea Renovada (1990). La incorporación de España, Grecia y Portugal a la entonces Comunidad Económica Europea, junto a las reformas de Europa Central y del Este y la inestabilidad de los denominados Países Mediterráneos No Comunitarios, impulsaron la creación de nuevas medidas encaminadas a mejorar las relaciones comerciales y avanzar en los programas de desarrollo. La mayor novedad que introduce la PMR fue el apoyo a la integración como elemento estabilizador de la región, a través de los programas MED, basados en el intercambio de experiencias y conocimiento (medios de comunicación, universidad, vida urbana, tecnología, inversiones en pymes, etc.).

- Tratado de la Unión Europea (1992). Se empieza a hablar de Política de Cooperación al Desarrollo, centrada en los objetivos de luchar contra la pobreza y de establecer medidas que impulsen el desarrollo económico de los países destinatarios de las ayudas.

- Declaración de Barcelona (1995). Ha sido clave en el proceso de la Asociación Euromediterránea, ya que supone el origen de la Política de Cooperación Comunitaria, concretándose en una evolución de los objetivos establecidos, de las áreas de cooperación y un mayor impulso integrador. Se introduce el concepto de Partenariado Euromediterráneo, que contempla la colaboración conjunta de ambas partes en la consecución de los objetivos marcados y los considerados hasta ese momento como «terceros países» pasan a denominarse «socios mediterráneos» (Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Palestina, Jordania, Líbano, Siria y Turquía). El Partenariado se articuló sobre tres pilares: cooperación y diálogo político, mediante la adopción de medidas de fomento del desarrollo democrático y de buena gobernanza; cooperación económica y financiera, creando una zona de libre comercio y los programas MEDA I y II;

cooperación sociocultural, a través de iniciativas para la sociedad civil.

- Política Europea de Vecindad (2007). Estuvo motivada por la ampliación de la UE hacia el este, e introduce el objetivo de avanzar hacia la integración económica y política de los países vecinos, mediante una mayor participación de los beneficiarios de las ayudas en las actividades de la UE: desarrollo de las regiones fronterizas, acciones medioambientales y sanitarias, seguridad y actuaciones a nivel local.

- Unión por el Mediterráneo (2008). Está formada por 47 países y se centra en el impulso de varias iniciativas de interés común: la descontaminación del Mediterráneo, el Plan Solar Mediterráneo, el desarrollo de infraestructuras del mar y terrestres, un programa de protección civil y de respuesta a desastres naturales, la Universidad Euromediterránea y la Iniciativa de Desarrollo Empresarial Mediterráneo.

Por tanto, la cooperación se ha convertido en una de las principales políticas de la Unión Europea, y ha evolucionado, tanto en sus objetivos como en el grupo de países beneficiarios de sus programas, en un esfuerzo continuo por adaptarse a las nuevas circunstancias políticas, económicas y sociales, constatándose un aumento de los compromisos adquiridos desde las etapas iniciales hasta el momento actual.

3. Mapa de los instrumentos de cooperación con África.

El papel de la cooperación realizado por la Unión Europea ha sido muy relevante en el Mediterráneo, ya que, al margen de contribuir al diseño e implementación de programas de integración y de desarrollo, ha mantenido cierta estabilidad en su política de ayudas, donaciones y financiación. El cuadro 1 recoge los principales instrumentos geográficos referidos a los países del sur y del este del Mediterráneo, poniendo de manifiesto la continuidad que ha tenido la política de cooperación con los países que conforman el entorno más próximo a la UE desde 1995, y que se ha concretado en los siguientes programas:

- Programa MEDA, 1995-2006. Comprende medidas financieras y técnicas para apoyar la reforma de las estructuras económicas y sociales.

- Fondo Euro-Mediterráneo de Inversión y Asociación (FEMIP), 2002-2006. Se basa en la concesión de préstamos a través del Banco Europeo de Inversiones.

- Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), 2007-2013, cuyo objeto es promover la cooperación y una integración económica progresiva entre la UE y los países socios.

- Programas Operativos Conjuntos de Cooperación Transfronteriza, 2007-2013. Abordan la cooperación entre Estados miembros y países socios en regiones limítrofes de fronteras exteriores.

Cuadro 1: Presupuesto destinado a financiar los proyectos de cooperación con los países del sur y del este Mediterráneo

Instrumentos	Periodo	Dotación presupuestaria (millones de euros)
Programa MEDA I	1995-1999	3.430
Programa MEDA II	2000-2006	5.350
Fondo Euro-Mediterráneo de Inversión y Asociación (FEMIP)	2002-2006	6.000 (Préstamos)
Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)	2007-2013	11.181
Programa de Cooperación Transfronteriza	2007-2013	1.110
Fondo Europeo de Desarrollo ¹	2008-2013	22.682

¹ Destinado a la zona geográfica de África, Caribe y Pacífico (ACP).

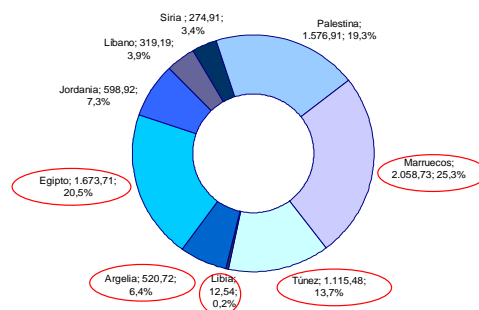
Fuente: Comisión Europea.

Estos son los instrumentos dirigidos principalmente a los 16 países mediterráneos y, en consecuencia, la cooperación con los países del norte de África (Marruecos, Túnez, Argelia, Libia y Egipto) se ha financiado a través de dichos fondos. No obstante, también es posible identificar otro instrumento geográfico de cooperación destinado al resto de países africanos, el Fondo Europeo de Desarrollo, que ha sido renovado sucesivamente hasta alcanzar su décima edición (2008-2013). Sin embargo, cabe reseñar que este instrumento se asigna al área geográfica de África, Caribe y Pacífico (ACP), formada por unos 78 países.

La distribución por países (gráfico 1), revela que los territorios del norte de África han sido los principales beneficiarios de la ayuda programable de la Unión Europea en la cuenca Mediterránea durante el periodo 1995-2009, es decir, de la cantidad de ayuda que se incorpora directamente al presupuesto del país receptor para la implantación de programas de reforma acordados (no se incluye las cuantías correspondientes a emergencias, socorro en caso de desastre, ayuda humanitaria y alimentaria y condonación de deuda). En este sentido, conviene reseñar, en particular, el volumen de fondos que han recibido Egipto, Túnez y Marruecos, que, en conjunto, han concentrado el 60% de los

compromisos de la UE en materia de cooperación al desarrollo en el periodo analizado.

Gráfico 1: Distribución de la ayuda programable de la UE en los países mediterráneos. 1995-2009 (Millones de euros y porcentaje sobre total)



Fuente: OCDE y Comité de Ayuda al Desarrollo.

En cuanto a los objetivos que persiguen los proyectos de cooperación, si bien sigue presente el interés por establecer fuertes lazos comerciales en el área del Mediterráneo, los programas implementados entre 1995-2009 han permitido constatar que las prioridades de la UE también se centran en el desarrollo económico y la reducción de la pobreza. Así, la creciente preocupación por estos objetivos se ha traducido en un peso muy relevante de las ayudas destinadas a las infraestructuras y el transporte, que representan un 20,2% de la ayuda total concedida por la UE, mientras que también se concentra una participación significativa en las áreas de educación (11,9%), salud (9,7%) y las ayudas de reconstrucción y rehabilitación (9,7%) (gráfico 2). La importancia de las relaciones comerciales queda de manifiesto al considerar las ayudas destinadas a los sectores de la industria y el comercio (13,5%) y a los servicios bancarios y financieros (2,8%). Por último, cabe destacar el esfuerzo realizado para mejorar la estabilidad política y social, como se desprende de las cuantías que se dirigen a las áreas de Gobierno, conflictos de la sociedad civil, paz y seguridad, con el 11,8%.

No obstante, resulta de interés analizar si el esfuerzo realizado a través de la política de cooperación europea ha sido suficiente para avanzar en los objetivos marcados y en el acercamiento económico, político y social entre los países beneficiarios de estas ayudas y los países que impulsan estos programas de desarrollo. La realidad es que siguen evidenciándose ciertas carencias en el camino hacia la convergencia entre los países del norte y del sur del Mediterráneo. Desde la perspectiva económica, los países del norte de África

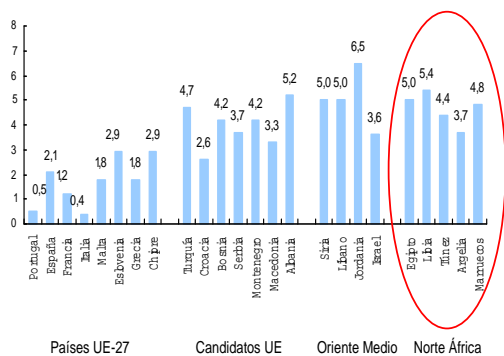
han registrado tasas medias de crecimiento elevadas en el período 2000-2011, superiores al 4%, mostrando un mayor dinamismo que los países europeos en este periodo, que han sufrido con mayor intensidad el impacto de la crisis económica (gráfico 3). Sin embargo, como se muestra en el gráfico 4, los países del norte de África presentan niveles inferiores de PIB per cápita respecto de los países de la UE, por lo que el mayor ritmo de crecimiento de estas economías no se ha traducido en un comportamiento más homogéneo desde este punto de vista.

Gráfico 2: Distribución de la ayuda al desarrollo de la UE para el sur del Mediterráneo por sectores. 1995-2009 (Porcentaje sobre total)



Fuente: OCDE y Comité de Ayuda al Desarrollo.

Gráfico 3: Crecimiento económico. Tasa de variación media anual del PIB. 2000-2011 (Porcentaje)

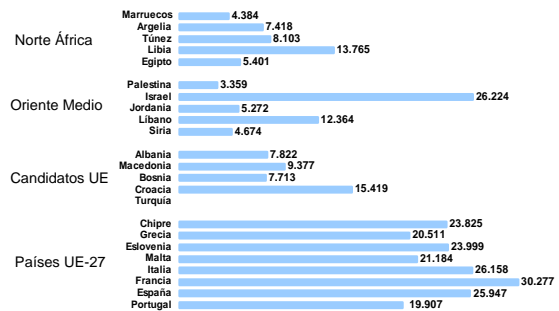


Fuente: Banco Mundial.

El análisis de la estructura productiva muestra, asimismo, divergencias entre las dos orillas (gráfico 5). Así, las economías del sur de Europa se encuentran muy orientadas al sector terciario, ya que los servicios presentan una participación superior al 70% del PIB en muchos casos, mientras que en los

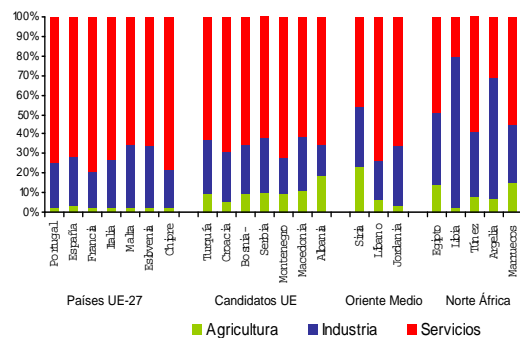
países del norte de África se constata una importancia menor de la producción generada por los servicios respecto de las economías europeas, en favor del mayor peso relativo que evidencian los sectores de la agricultura y la industria sobre el conjunto de la economía. Estas discrepancias también pueden apreciarse en términos de empleo.

Gráfico 4: PIB per cápita en los países mediterráneos. 2012 (\$)



Fuente: UNDP.

Gráfico 5: Estructura productiva de los países mediterráneos. 2011 (Porcentaje sobre el PIB total)

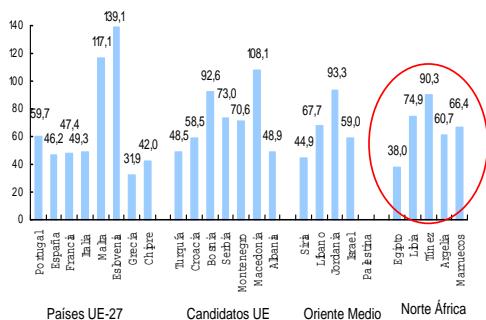


Fuente: Banco Mundial.

Los indicadores relacionados con el comercio internacional también permiten señalar un comportamiento diferencial entre las economías del norte y del sur. De este modo, el grado de apertura exterior en los países del Norte de África se sitúa entre el 60% y el 90%, valores superiores en relación con las economías europeas del Mediterráneo (salvo en Malta y Eslovenia) (gráfico 6). Además, los países del Norte de África son receptores de inversión extranjera directa neta (reciben más de lo que aportan), en contraposición con las principales economías europeas del Mediterráneo donde se observa lo contrario. De este modo, es posible constatar la dependencia externa de estas economías, y, muy especialmente, respecto de la Unión Europea,

ya que esta representa su principal mercado en lo que a flujos comerciales se refiere (más del 50%) y también es el primer inversor directo de la zona (alrededor del 40% del total).

Gráfico 6: Grado de apertura exterior de los países mediterráneos. 2011 (Importaciones + Exportaciones sobre PIB (%))

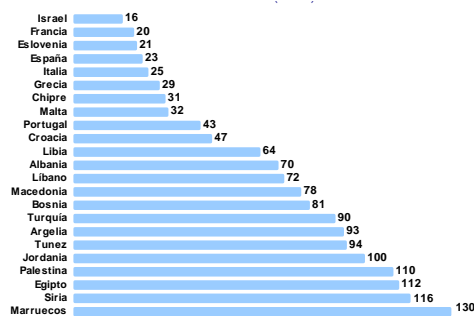


Fuente: UNCTAD.

En el plano social, la distancia entre las dos orillas continúa siendo importante si atendemos al Índice de Desarrollo Humano. Así, considerando exclusivamente el ranking de los países de la cuenca mediterránea, puede apreciarse que los territorios del norte de África ocupan los últimos puestos de la clasificación que ha elaborado Naciones Unidas en 2012 (gráfico 7). Además, es preciso reseñar que estos países se encuentran muy por debajo de las posiciones que corresponden a los países europeos del Mediterráneo, siendo llamativo, de igual modo, que países como Marruecos, Túnez y Libia han empeorado su posición si se compara con la clasificación de 2003, mientras que Argelia y Egipto han experimentado una leve mejora.

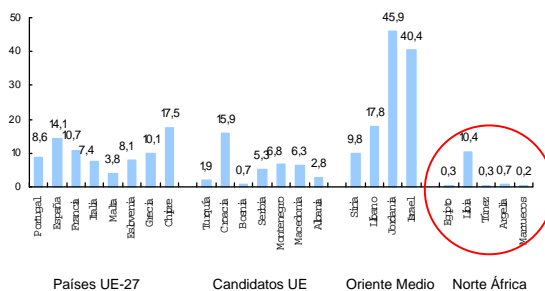
Otro elemento a destacar es que los países europeos continúan siendo receptores de inmigrantes, registrándose un porcentaje de población inmigrante superior al 10% en casos como España y Francia, y por encima del 3% en todos los países europeos (gráfico 8). En cambio, los países del norte de África presentan un peso muy reducido de la inmigración, de lo que puede inferirse que la situación política, económica y social de sus países de origen empuja a una parte de la población a buscar mejores condiciones de vida en otro lugar. A todo lo anterior se añade la inestabilidad política presente en la zona, que se ha agravado tras las revueltas que tuvieron lugar en Túnez, Egipto y Libia en 2011.

Gráfico 7: Posición en el ranking del Índice de Desarrollo Humano de los países mediterráneos. 2012



Fuente: UNCTAD.

Gráfico 8: Población inmigrante en los países mediterráneos. 2010 (Porcentaje sobre población total)



Fuente: UNCTAD.

4. Perspectivas de la cooperación en el Mediterráneo.

El análisis anterior pone de manifiesto la necesidad de que la cooperación euromediterránea continúe manteniendo como objetivos primordiales la estabilidad política, económica y social en el área del Mediterráneo y avanzar en la convergencia de los indicadores de desarrollo para reducir la brecha de desigualdad entre ambas orillas. No obstante, la incertidumbre asociada al impacto que generó la Primavera Árabe ha representado una seria amenaza para la consecución de estos objetivos. En este sentido, la respuesta emitida por la Comisión Europea, en su comunicación de marzo de 2011, no deja dudas acerca del interés por mantener la política de cooperación en la zona, y tal fin se introdujeron algunos cambios en las actuaciones encaminadas a impulsar la estabilidad, entre los que cabe reseñar los siguientes: primero, se concede más protagonismo al «principio de diferenciación», por el que se destinarán más recursos a los países que acometan reformas; segundo, aumenta el apoyo a la

democracia y al desarrollo de las instituciones; tercero, se reafirma el apoyo económico a través del BEI y se promueve la participación del Banco Europeo para Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) en la zona.

En lo que concierne a la cooperación financiera, entre los instrumentos propuestos para el horizonte 2014-2020, la Unión Europea tiene previsto dar continuidad a los programas que han destinado fondos a los países africanos en el período 2007-2013: Instrumento Europeo de Vecindad (18.200 millones de euros) y Fondo Europeo de Desarrollo (34.100 millones de euros). No obstante, también es preciso considerar el impacto de la crisis económica que afecta a los países europeos, ya que podría tener repercusiones en los programas que gestionan estos países con cargo a sus presupuestos nacionales.

Asimismo, hay que prestar atención a las decisiones y acuerdos que puedan tomarse en el plano institucional en los diversos foros existentes que implican a los países mediterráneos, como, por ejemplo, el I Foro Económico 5+5, en el que recientemente se ampliaron los objetivos de cooperación en el ámbito de la educación, el turismo, las energías renovables y la economía. En este sentido, se hace necesario llevar a cabo una adecuada coordinación de las nuevas alianzas y proyectos de cooperación que se están desarrollando entre agrupaciones de países en la zona.

Por otra parte, para el cumplimiento de los objetivos de cooperación marcados es importante que la cooperación no sólo se desarrolle a escala intergubernamental, sino también se impulse la participación de la inversión privada en los países beneficiarios, tanto nacional como extranjera, si bien para ello es preciso crear las condiciones adecuadas para garantizar un marco legal en estas operaciones y un clima de estabilidad social y política que reduzca los riesgos asociados a las inversiones en estos países.

A modo de conclusión, puede afirmarse que la Política de Cooperación de la Unión Europea está en continuo proceso de desarrollo y de adaptación a un entorno sometido a un constante cambio. Los retos y objetivos en el área del Mediterráneo, cada vez más ambiciosos, deben cimentarse en la estabilidad económica, política y social y en mejorar la convergencia de los países beneficiarios con los países del sur de Europa, para lo cual resultará conveniente explorar nuevas estrategias de cooperación basadas en la descentralización y en el acercamiento a la realidad y a las necesidades de cada lugar, lo que permitiría incidir de forma más directa en su desarrollo.