

**VERSIÓ ORIGINAL.** Número 2

Recull de debats i conferències

**VO**<sub>02</sub>

**¿DEL PROCESO DE  
BARCELONA A LA  
UNIÓN  
EUROMEDITERRÁNEA?**

**La propuesta de Unión  
Mediterránea**

**Los retos de la política  
euromediterránea**



Fundació  
**Rafael Campalans**



## Índice

### Introducción

¿Es viable una Unión Mediterránea al margen del proceso de Barcelona? Maria Badia.....	3
---	---

### I. La propuesta de Unión Mediterránea

Por una política europea común en el Mediterráneo Meritxell Batet.....	7
Las bases de la propuesta francesa de Unión Mediterránea Jacques Huntzinger.....	10
Límites del proyecto de Unión Mediterránea: hacia una nueva fase del Proceso de Barcelona Senén Florensa.....	15
Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo Fidel Sendagorta.....	20

### II. Los retos de la política euromediterránea

El desarrollo regional mediterráneo Fátima Aburto.....	25
Un comentario sobre la Unión por el Mediterráneo Raimon Obiols.....	29
La Unión por el Mediterráneo, una fórmula a la búsqueda de contenido. Algunas reflexiones introductorias sobre un gesto político-diplomático Alain Chenal.....	32

### III. Otras contribuciones

La política euromediterránea: ¿ha llegado la hora? Toni Comín.....	37
Sarkozy y el Mediterráneo: una visión desenfocada Martí Grau.....	44
Unión Mediterránea y Unión Euro-mediterránea Jean-Robert Henry.....	46
Democracia y Derechos Humanos en el Mediterráneo: ¿Qué Unión Mediterránea? Helena Olivan.....	49
Las ciudades ¿actor clave en el futuro del Mediterráneo? Paqui Santonja.....	52
Los olvidos de la Unión Mediterránea Eduard Soler.....	55

### IV. Conclusiones

Pau Solanilla.....	59
--------------------	----

## Presentación

En esta publicación que el lector tiene en sus manos presentamos las ponencias y debates del seminario «¿Del proceso de Barcelona a la Unión Euromediterránea?», organizado por la Fundación Rafael Campalans y la Delegación para España de la Fundación Friedrich Ebert los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2007, en Barcelona.

Este seminario surgió del intenso debate generado por la propuesta de Unión para el Mediterráneo lanzada por el presidente francés Nicolas Sarkozy en mayo de 2007. Un debate que tuvo un gran impacto en toda Europa y muy especialmente en España y Alemania, por motivos distintos. La propuesta inicial francesa parecía negar el marco euromediterráneo surgido del proceso de Barcelona y, a su vez, excluir a los países europeos no mediterráneos, algo inaceptable para distintos miembros de la Unión Europea.

Así que nuestro propósito y voluntad al organizar este seminario no fue otro que contribuir al debate sobre la propuesta de «Unión para el Mediterráneo» desde el socialismo catalán y español, y plantear desde Barcelona los retos sobre el futuro de las relaciones euromediterráneas, en colaboración con nuestros colegas alemanes.

El balance del seminario fue muy positivo, como puede apreciarse en la calidad de las aportaciones que aquí presentamos. En primer lugar, el posicionamiento político del socialismo catalán, representado por la secretaria de política europea e internacional del PSC, **Maria Badia**, quien se plantea abiertamente si es viable una Unión Mediterránea al margen del proceso de Barcelona renunciando a las bases establecidas en más de diez años de cooperación euromediterránea.

En segundo lugar, las posiciones oficiales de los gobiernos español y francés, representadas por los embajadores **Fidel Sendagorta** y **Jacques Huntzinger**, además de **Senén Florensa**, director del IEMed, quienes desarrollan ampliamente las propuestas de sus respectivos gobiernos en base a un objetivo compartido de desarrollo y profundización de las relaciones euromediterráneas.

En tercer lugar, presentamos los planteamientos del socialismo español y francés en relación al futuro de dichas relaciones a partir de las ponencias presentadas por **Fátima Aburto**, **Raimon Obiols**, y **Alain Chenal**, quienes defienden con distintos matices la necesidad de dotar de contenido político lo que empezó siendo un gesto electoral vacío.

Finalmente, el lector encontrará las conclusiones del seminario, elaboradas por **Pau Solanilla**, así como distintas contribuciones de diputados y expertos como Meritxell Batet, Toni Comín, Martí Grau, Jean-Robert Henry, Helena Olivan, Paqui Santonja, y Eduard Soler, que ponen el acento en múltiples aspectos que deben caracterizar el futuro marco político euromediterráneo.

Con este libro, la Fundación Rafael Campalans y la Delegación para España de la Fundación Friedrich Ebert, queremos contribuir al debate abierto en nuestro país y en el conjunto de la Unión Europea sobre los objetivos de la política mediterránea de la Unión y los fundamentos de las relaciones entre las dos riberas del mar Mediterráneo.

La propuesta de «Unión Euromediterránea», a pesar de los progresos en las negociaciones entre gobiernos de los últimos meses, debe concretarse aún en la conferencia que se celebrará en París en julio de este año. Una conferencia que significará el auténtico inicio de la nueva etapa en las relaciones euromediterráneas, que deberá empezarse a desarrollar a lo largo del próximo año, aprovechando las presidencias francesa y española de la Unión, y con el apoyo explícito de los principales gobiernos europeos.

**Albert Aixalà i Blanch**

Director

Fundació Rafael Campalans

**Alexander Kallweit**

Director

Delegación para España de la Fundación Friedrich Ebert

## ¿Es viable una Unión Mediterránea al margen del proceso de Barcelona?

VO 2 Mayo 2008

➔ **Maria Badia**  
secretaria de política europea  
e internacional PSC

Bona tarda, permeteu-me que comenci agraint a totes i a tots els participants que hagueu acceptat la nostra invitació per venir avui aquí a discutir sobre les relacions d'Europa amb la Mediterrània. Unes relacions que han fet vessar molta tinta, i també en algunes de les zones de la Mediterrània, molta sang.

Y ahora me gustaría continuar mi intervención en castellano, ya que algunos de nuestros invitados no son de Cataluña y no quisiera ocasionarles más esfuerzos de los necesarios para poder seguir la breve introducción o las preguntas y las dudas que, tanto sobre el llamado Proceso de Barcelona, como sobre la propuesta Sarkozy de Unión Mediterránea, se han puesto sobre la mesa.

No hace muchos días, el Secretario de Estado para la Unión Europea del Ministerio español de Asuntos Exteriores, Sr. Alberto Navarro, afirmaba, ante la pregunta de un periodista sobre la propuesta del Presidente francés de Unión Mediterránea, que el proceso de cooperación euromediterráneo había «sobrevivido y que esto era la garantía de su éxito», y que «debía mantenerse». Cito estas palabras del Secretario de Estado porque, si bien coincido con su opinión, a nadie se le escapa que no estamos muy satisfechos de los progresos que ha conseguido el llamado Proceso de Barcelona

Durante la campaña electoral en Francia, cuando el presidente francés hizo la propuesta de una Unión Mediterránea -aunque en aquel momento tenía más de texto literario que de propuesta concreta- las reacciones no se hicieron esperar, tanto desde la Unión Europea como desde los países de la ribera Sur del Mediterráneo.

Unos meses más tarde, una vez elegido ya presidente de la República, vuelve de nuevo, en su viaje a Tánger, a hablar de la Unión Mediterránea (UM) y esta vez lo hace con una propuesta más pragmática explicando que la UM sería como una Unión Europea tal como la concibieron los padres fundadores: construir solidaridades de hecho, a través de acciones concretas entorno a cuestiones precisas. Sin embargo, esta vez clarifica que no se trata de empezar de cero, sino de continuar con el trabajo hecho hasta ahora, en referencia al Proceso de Barcelona. Y también queda claro que la propuesta se refiere a un número reducido de Estados, como participantes. Ante lo que inmediatamente surge la pregunta de cuáles serán los países a los que se invitará a participar: ¿Solamente los del Magreb? ¿Algunos del Machrek? ¿Y de la Unión Europea?

Ante las críticas que le llueven, muy especialmente desde las instituciones europeas, su respuesta es que aunque las iniciativas europeas son buenas les falta ambición, les falta ir más lejos, imaginar otra forma de relación y de cooperación.

La justificación para una UM, según sus autores, obedece a un triple diagnóstico:

- Un agravamiento de la marginalización del Mediterráneo en la economía mundial.
- La inadecuación de las políticas mediterráneas de la Unión Europea.
- La erosión del lugar que ocupa Francia en tanto que actor geopolítico en el Mediterráneo.

Sobre la marginalización del Mediterráneo en la economía mundial hay suficientes indicadores que así lo confirman: los bajos flujos de inversión, la poca inversión en investigación y los débiles intercambios interregionales, contribuyendo todo ello a la dificultad de reducir la pobreza, a la dificultad de rebajar la desocupación que afecta ya a jóvenes con una diplomatura, mientras la fuga de cerebros continúa de manera inexorable.

Respecto a las políticas de la Unión Europea, se refiere a razones coyunturales como la unificación de Alemania, la ampliación al Este y las crisis institucionales que, según Sarkozy, han absorbido la energía y también los recursos de la Unión en detrimento de la atención hacia el Mediterráneo. Y, estructuralmente, se refiere a que la acción de la Unión Europea en el Mediterráneo sigue anclada en prácticas que han demostrado su ineficacia, de manera que no ha conseguido ser la fuerza motriz capaz de arrastrar los vagones del Mediterráneo.

Si bien es cierto que el Proceso de Barcelona no ha logrado los objetivos que inicialmente se había fijado, sí que ha avanzado en algunos terrenos de manera significativa: en la participación de actores de la sociedad civil; en el interés académico que ha suscitado; en la facilitación de redes de Institutos; en la financiación en parte, de una Academia diplomática mediterránea; en la creación de una Fundación Cultural euromediterránea; en el acercamiento y encuentros en el plano humano y también político; así como en la sensibilización de los ciudadanos del Norte de Europa hacia el Mediterráneo y sobre la problemática mediterránea.

Además, no sería justo atribuir todos los fallos del Partenariado sólo a una parte ya que los países del

Sur, a menudo, han bloqueado medidas en materia de reforma, y tampoco han tenido gran interés en promover la integración regional debido a numerosas causas, algunas bien conocidas.

La propuesta de UM de Sarkozy creo que -aunque probablemente sin que fuera esa su intención- ha tenido el mérito de suscitar reacciones que han puesto de nuevo el Mediterráneo en el centro del debate político, subrayando la importancia de lo que está en juego en esta área. Otro mérito ha sido el de proponer a la Unión Europea interrogantes sobre la pertinencia, la coherencia y la eficacia de sus políticas mediterráneas, invitándola a una verdadera evaluación de su acción.

Ciertamente, desde la Comisión Europea, la propia Comisaria Sra. Benita Ferrero Waldner es consciente de la urgencia de dinamizar las políticas en curso, pero deja claro con sus manifestaciones que cualquier iniciativa en este terreno debe implicar al conjunto de la Unión Europea, aunque algunos Estados estén más interesados que otros.

También se pone de manifiesto desde la Unión Europea la dificultad de un proyecto esencialmente intergubernamental, en el que muchos de los dominios de intervención previstos no dependen de las competencias de los Estados sino básicamente de la Unión Europea (medio ambiente, seguridad, energía, desarrollo humano y social, diálogo cultural, etc.). Sin olvidar que sería difícil financiar iniciativas con recursos de la Unión Europea, si todos los países no están involucrados en el proyecto.

Por otro lado, parecería que Sarkozy está convencido de que la integración conduciría a la paz, mientras que según la experiencia europea es la paz la que permite el proyecto de integración. La idea de la paz como fundamento de todo proyecto euromediterráneo se sustenta en esta experiencia de Europa, donde los proyectos comunes han consolidado la paz, no la han precedido.

También dice Sarkozy que se debe hacer la Unión con los países que de momento estén interesados – una cooperación reforzada- y dejar abierta la entrada a los que quieran o puedan después. Cuando se ha

conseguido, no sin dificultades, situar la problemática euromediterránea en el marco de una perspectiva común -lo que significa que el Mediterráneo sea visto como la frontera Sur de Alemania y que Estonia represente la frontera norte de Portugal- dar un paso atrás no parece lo más oportuno.

Otro problema es la interpretación que se ha hecho en relación con Turquía. Sería una manera de incorporar a Turquía en esta UM, sin pasar por la adhesión a la Unión Europea. Posibilidad que ha creado un malestar considerable y una dificultad añadida a las relaciones de Turquía con la Unión.

Da la sensación de que el presidente francés, con su propuesta de UM, pretendía resolver más de un problema. La ambición de reactivar la diplomacia nacional francesa; poner la política mediterránea como alternativa a la política árabe, combatiendo así la percepción de «choque de civilizaciones» a través de un marco que supere los antagonismos entre Occidente y Oriente, Europa y los árabes, cristianos y musulmanes; la cuestión turca,...

Pero la realidad es tozuda y los obstáculos son muchos: la conflictividad, especialmente palestino-israelí, que ha contaminado permanentemente el

desarrollo del partenariado; la ambigüedad sobre los valores y las prácticas de la política regional; las distintas interpretaciones en materia de inmigración. Toda esta lista, evidentemente, entorpece el funcionamiento del partenariado euromediterráneo. Habrá que ver si los acuerdos adoptados en la recién celebrada conferencia de Anápolis siguen un camino positivo que desemboque en la paz en la región.

El voluntarismo de Francia, con su intento de simplificar las cosas, nos ha hecho ser más conscientes de la necesidad de revisar el proceso euromediterráneo. Pero ¿puede la propuesta de Sarkozy ser un elemento útil para reconciliar el Sur con el Sur, el Norte con el Sur y las sociedades civiles con sus gobiernos? Yo lo dudo. Creo que es necesario más esfuerzo colectivo y comunitario, más política exterior común, que propuestas intergubernamentales.

Pero en la mesa que va a iniciarse de manera inmediata, contamos con personas expertas sobre el Mediterráneo, cuyas opiniones seguramente nos aportarán un poco de luz de cara al futuro sobre las relaciones euromediterráneas.

Muchas gracias.





➔ **Meritxell Batet**  
miembro de la Comisión de  
Asuntos Exteriores  
Congreso de los Diputados

La primera mesa redonda de este seminario organizado por la Fundación Rafael Campalans y la Friedrich Ebert Stiftung tiene como objetivo presentar los principales rasgos de la propuesta lanzada en plena campaña electoral del ahora presidente de la República francesa Nicolas Sarkozy.

El acierto y la premura en la convocatoria de estas jornadas de reflexión sobre un tema tan primordial como es el Mediterráneo y las relaciones que Europa y los países de la ribera sur deben mantener me parece motivo suficiente para felicitar a los dos organizadores. Asimismo, el trabajo desarrollado por Mireya Fuente, analista de la Fundación Campalans, ha sido clave tanto en el éxito de convocatoria, como en el nivel de los ponentes.

En la primera mesa redonda contamos con la participación de tres Embajadores de lujo: por su carrera diplomática, sus puestos de responsabilidad desde los cuales han podido conocer de cerca la región y, por último, por su dedicación académica que les permite una capacidad de análisis mucho más precisa y profunda sobre los aspectos que tenemos encima de la mesa. Acción y compromiso, en paralelo a la reflexión y el marco teórico. Una combinación, como señalaba, de lujo.

Jacques Huntzinger, el actual Embajador del Taller Cultural Mediterráneo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia ha sido también Embajador en Israel y conoce bien el proyecto que el gobierno francés quiere de alguna manera impulsar en esta nueva etapa.

Senén Florensa, finalmente, como Director del Instituto Europeo del Mediterráneo, lleva años trabajando en la dirección de acercamiento y conocimiento del «otro» para explorar canales de comunicación. También ha sido, a su vez, Embajador en Túnez.

Fidel Sendagorta nos presentará el tema sin duda desde una atalaya, siendo actualmente el Embajador en Misión Especial para Asuntos del Mediterráneo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. Asimismo, ha estado destinado también en la Embajada de Rabat.

Hay tres ejes que desde el primer momento me gustaría apuntar de los que dependerá el éxito o el fracaso de todo el trabajo que se desarrolle. No pretendo descubrir o aportar grandes ideas pero sí poner por escrito lo que por obvio tantas veces dejamos de lado:

1. Necesitamos en el proyecto Mediterráneo políticas y planes bien definidos y rigurosos. En ámbitos distintos, pero con la capacidad de discernir y priorizar aquello que realmente debe de tener más importancia: fortalecimiento institucional, educación o sanidad, parece que no deben estar en el mismo plano que el cuidado del medio ambiente, el reciclaje y las políticas de igualdad, por importantes que éstas también nos parezcan. Pensemos en la evolución de nuestro propio país y en el proceso que se ha liderado desde dentro después de haber conseguido las libertades básicas. No podemos empezar la casa por el tejado, ni pretender que países con déficits democráticos estructurales incorporen a la mujer a la vida pública en pie de igualdad, cosa que nosotros es algo que estamos conquistando aún hoy.
2. Financiación suficiente y control estricto de esta financiación. También estaremos de acuerdo en que sin dinero no hay credibilidad y ningún proyecto puede salir adelante. Europa mostrará la dimensión de su compromiso en base a la inversión que esté dispuesta a realizar en políticas de vecindad con los países de la ribera sur del Mediterráneo. También será un factor a tener en cuenta por parte de los países receptores para calibrar cuán en serio nos tomamos la relación con ellos.
3. Finalmente, se requerirá la implicación de la sociedad civil, de manera que sea la propia ciudadanía la que tome el relevo en exigencias a sus propios gobiernos y que sean ellos los que construyan la sociedad que quieren. Ningún cambio, ninguna construcción social se puede hacer sin las personas, sin su complicidad y su compromiso, sin su esfuerzo y su convencimiento de que están trabajando para algo en lo que creen. Imponer no conduce a nada, más que al rechazo, de la misma manera que el paternalismo tampoco es eficaz más allá de la tierna infancia.

Se tratará ahora de trabajar para dar con la fórmula que nos conduzca por la senda apropiada. En este sentido querría subrayar alguno de los factores que

a mi modo de ver deberán darse, sin los cuales difícilmente alcanzaremos los objetivos fijados: unidad, voluntad firme, continuidad y complicidad son algunos de los conceptos clave para el éxito.

Europa debe actuar de forma unida, con la idea interiorizada de que las fronteras no son ya más fronteras nacionales de cada uno de los Estados miembros, sino que es Europa como un todo la que tiene fronteras con el resto. Así, Marruecos no es sólo un país vecino de España o de Portugal, sino que también colinda con Dinamarca o con Polonia.

Uno de los mayores retos que acecha Europa, precisamente, y no sólo en esta materia, es el ser capaz de crear una auténtica política común, sin caer en la politización, hacer prevalecer los intereses nacionales o el ansia de querer monopolizar en busca de protagonismo el proceso, ya que trabajar en pro de una acción conjunta, sincera y leal nos conducirá, sin ningún lugar a dudas, a mejor puerto. Los países europeos, una vez alcanzada esta política única en relación al Mediterráneo, deberán articular una voluntad firme con dedicación, impulso político e inversión económica y humana.

El logro del Presidente Sarkozy situando en el centro del debate político europeo el Mediterráneo es francamente positivo. El compromiso de Francia, un país con el peso que tiene en la Unión, es sin duda una oportunidad para la región. El liderazgo fresco de un Presidente intacto ha ayudado a colocar en la agenda comunitaria de forma estacada la política de vecindad del sur. En cualquier caso, desde mi punto de vista sería negativo vincular la iniciativa a su figura exclusivamente. En breve ya no será un Presidente intacto porque las responsabilidades desgastan. Por eso la Unión Euromediterránea debe articularse aunando voluntades y compromisos de los jefes de Estado y de Gobierno de todos los Estados miembros.

Para el eventual impulso de la Unión Mediterránea habrá que tener muy presente las bases y el trabajo desarrollado en el marco del Proceso de Barcelona. A menudo se tiene la tentación de pensar que cuando uno llega empieza el mundo. Nada hay que empezar de cero. El proyecto complejo y ambicioso iniciado

en 1995 no ha alcanzado todos los propósitos por los que fue creado. Sin ir más lejos, la brecha de desigualdad entre las dos riberas no la hemos mejorado, pero eso no desvirtúa, en absoluto, el Proceso. Ningún país vinculado a él ha querido retirarse del mismo después de más de 10 años de actuaciones y continúa constituyendo prácticamente el único foro en el que países en conflicto mantienen conversaciones. Sólo con estos dos datos ya tendríamos argumentos suficientes como para defender el éxito moderado del Proceso de Barcelona.

Las relaciones de los países europeos con el resto de países que miran al Mare Nostrum tienen que fundamentarse en el trabajo conjunto, el respeto y la creación de empatía y de aproximación al «otro». De hecho, tendríamos que ser capaces de que la orilla sur sienta suyo el Proceso, que se sientan protagonistas y no perciban actitudes paternalistas o de ingerencia. Es cierto que pensamos que nuestro modelo de sociedad es el mejor o el menos malo, pero siempre debemos tener presente que nosotros también podemos aprender de ellos. Querer exportar nuestro universo de valores y el respeto a los derechos humanos también nos exige alto grado de coherencia en nuestra política exterior si queremos tener credibilidad. Las incoherencias o las

contradicciones no nos ayudan y, lamentablemente, cometemos bastantes.

Finalmente, sería un error que Europa estableciera una relación de competitividad entre las dos grandes zonas de política de vecindad. No sólo son compatibles y necesarias ambas dos, sino que además requieren un trato diferenciado, ya que estamos frente a dos realidades completamente distintas. En este sentido, España, Italia o Portugal, por poner algunos ejemplos, deben sentirse comprometidas con Rusia, los países del Este y del Cáucaso tanto como Alemania, Austria o Polonia deben sentirse con el Mediterráneo.

Entre los grandes desafíos del siglo XXI está, sin duda, la capacidad de diálogo intercultural. Las organizaciones internacionales y multilaterales en las que la Unión Europea debería tener un peso creciente tendrán que apoyar y promover el cruce de las relaciones, la *Alianza*, necesaria, *entre Civilizaciones*. ¿No vamos a ser capaces de tolerar la diferencia?, ¿de respetar al que es diferente?, ¿del que piensa de manera distinta?, ¿del que tiene otras creencias? Quizás uno de los principales retos será, precisamente, aparcar los miedos y las incertidumbres y apostar por el intercambio de ideas y la riqueza que ello conlleva.

➔ **Jacques Huntzinger**  
embajador encargado del Taller Cultural Mediterráneo  
Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia

Hace algunas semanas, los días 3 y 4 de octubre de 2007, varios de nosotros estuvimos en Lisboa en la reunión anual de EuroMeSCo donde ya debatimos sobre el proyecto de Unión Mediterránea. Fue una sesión con muchas preguntas, muchas críticas y algunos elementos de respuesta. Entretanto, algunos de nosotros nos reencontramos en Aix en Provence, el 14 y 15 del mismo mes, para retomar el mismo tema; y hoy, 30 de noviembre, nos volvemos a encontrar en Barcelona. Digo todo esto porque el primer elemento que es necesario subrayar es que el proyecto de una Unión Mediterránea, en estas semanas, entre septiembre y finales del mes de noviembre, se ha instalado en la agenda diplomática, cosa que no había ocurrido aún al final del verano. Ya no se trata de un OVNI, sino que ahora es un proceso diplomático en curso. Luego retomaré esta idea...

Creo necesario subrayar la multiplicación de los intercambios, de los debates entre todos nosotros, a todos los niveles -y cuando digo entre nosotros, me refiero, esencialmente, a nosotros los europeos del Sur: italianos, españoles, franceses pero también portugueses e incluso, un poco, los griegos. Sobre esta cuestión, los intensos intercambios que hemos mantenido durante estos últimos tiempos entre las cancillerías diplomáticas, los dirigentes políticos y los ministros, han hecho que este proyecto haya dejado de tener el ambiente de hace dos meses y que, ahora, cada uno se pregunte no ya de qué se trata sino cómo lo vamos a utilizar, qué forma le vamos a dar, cómo lo vamos a construir teniendo en cuenta los propios intereses. Porque, a partir de ahora, es indudable que habrá una cumbre de la Unión Mediterránea en julio de 2008, en París. Para preparar esta cumbre habrá, a partir del mes de enero, una reunión de *sherpas* de diferentes países que van a comenzar a trabajar sobre este dossier. De hecho, una quincena de *sherpas* ya han sido designados por los países interesados para comenzar a trabajar juntos después de las fiestas de Navidad. Podríamos decir que en dos meses hemos hecho entre nosotros un trabajo considerable de explicación, de discusión, de reflexión.

Me gustaría, brevemente, volver sobre los orígenes de este proyecto: el discurso de Toulon. Es curioso darse cuenta de que -y fue el ministro argelino de Asuntos Exteriores quien nos lo dijo no hace mucho- antes de que habláramos de la Unión Mediterránea todo el mundo criticaba Barcelona, pero después de presentar el proyecto de Unión Mediterránea todo el mundo elogia Barcelona. Tanto la crítica como los elogios, sobre todo, no diré que son excesivos pero tampoco son interesantes. Al final, acordémonos, en todos los coloquios que tuvieron lugar antes del décimo aniversario de Barcelona en los que participamos

unos y otros, todo el mundo hacía referencia, si no al fracaso, al menos a los límites del Proceso de Barcelona, al relanzamiento de Barcelona, a lo que era necesario para ir más lejos. Estuvimos todos de acuerdo sobre este punto antes de la celebración de la cumbre del décimo aniversario.

Y, al final, es a partir de esta constatación de los límites -utilicemos este concepto- de diez años de política euromediterránea, cuando nos preguntamos qué hacer, qué se puede hacer, hacia dónde vamos: ¿Barcelona plus? ¿el espacio Euromediterráneo? ¿una construcción política? El terreno era, pues, propicio a las iniciativas. Existía una cierta decepción del Sur pero también en el Norte; una cierta lucidez a la vista de estos diez años. A esta constatación lúcida se une -cuando uno relee los papeles que forman el dossier y hablando con franqueza- el interrogante sobre la Política Europea de Vecindad. Si el relanzamiento de la política mediterránea debe pasar exclusivamente por la Política Europea de Vecindad, en este caso, podemos estar francamente inquietos.

Sabemos que esta Política Europea de Vecindad ha sido concebida no para el Mediterráneo sino para el Este -para Ucrania, para Bielorrusia, para aquellos países que limitan con la Unión-, es para estas regiones que ha sido concebida y, en el último minuto, *in extremis*, se le ha añadido el Sur. Esto ha generado frustraciones e inquietudes en ambos lados, del lado de los mediterráneos de Europa pero también del lado de los países del Sur, que se han sentido un poco como la presa de la caza en la ampliación hacia el Este. Ya sabemos que esta Política de Vecindad mezcla dos categorías de países: los países del Este de la Unión Europea que, un día u otro formarán parte del proceso de acceso y adhesión; y los países del Sur, que nunca formarán parte de ningún proceso de este tipo, en todo caso no a quince o veinte años vista, y que no comparten la misma realidad económica, cultural, política que Ucrania u otros.

En conclusión, esta Política Europea de Vecindad es una mezcla curiosa que, de todas maneras, no servirá mucho al Mediterráneo a pesar de que haya un aspecto interesante: el *package deal*, es decir,

los condicionamientos de la Política de Vecindad basados en ofrecer las cuatro libertades ante la Unión, pero reforzando el Estado de derecho, la democracia, la organización judicial, etc. de esos países. Se trata de un diálogo político en el sentido fuerte del concepto, cuyos frutos están por verse. Hoy sabemos que Marruecos está preparado porque este país ha superado ya toda una serie de etapas; sin embargo, Argelia no quiere este diálogo. Así, la Política de Vecindad va a dividir las relaciones a partir de procesos bilaterales de diferente naturaleza según la aceptación o no, por parte de los países asociados del Sur, de las propuestas ofrecidas por esta política. En consecuencia, la Política de Vecindad no nos va a permitir responder a nuestras preocupaciones.

Consciente de ello, Sarkozy lanza una iniciativa. Diría que el primer origen de esta iniciativa es la decepción, esta frustración vinculada a una política mediterránea de Europa insuficiente, que ha arrojado resultados insuficientes, y que es necesario renovar, profundizar, reforzar.

Existe un segundo elemento de naturaleza política, diría casi ideológica, inspirado en una visión en cierta medida neo-gaullista. Esta visión, conjuntamente con la constatación de las carencias de la política euromediterránea, se basa en la afirmación de una identidad mediterránea, al menos tan fuerte como la identidad europea. La identidad mediterránea existe y los vínculos de identidad con los países del Sur son tan fuertes como los que mantenemos con nuestros socios de la Unión Europea, o incluso más. Tenemos más empatía con Argelia, Túnez, Marruecos, Egipto e incluso con Siria, el Líbano e Israel que con Estonia, Hungría... Esta visión de una identidad mediterránea, como mínimo igual a la identidad europea, está presente desde el principio en el discurso de Toulon. También la encontramos nuevamente en el discurso de Tánger y la reencontraremos en la problemática del proyecto de la visión de la Unión Mediterránea. Hablar de «unión» no es neutral ya que, al fin y al cabo, una unión significa que somos de la misma familia y nos permite situarnos al mismo nivel que la Unión Europea, que agrupa ampliamente a la familia europea.

He mencionado que se trata de un elemento neo-gaullista porque podemos encontrarla en los discursos gaullistas de los años sesenta. Esta visión había desaparecido y ahora resurge de nuevo. Lo volvemos a encontrar con Sarkozy, en la presidencia, y lo encontramos entre sus asesores que han marcado la elaboración del discurso de Toulon, de Tánger, sobre todo Henri Guaino. De hecho, estamos ante la conjunción de dos aproximaciones: la aproximación de Guigou y la de Guaino. La aproximación de Jean-Louis Guigou, de la asociación CALAME y del IPEMed<sup>1</sup>, pone el acento en la necesidad de hacer alguna otra cosa para reducir las fracturas que se han ampliado en el Mediterráneo y que Europa no ha conseguido colmar. Por su parte, la visión Guaino apunta a una Francia que debe dotarse de un gran proyecto y compartirlo con sus socios de Europa del Sur para crear una verdadera unión entre los mediterráneos. Es esta doble aproximación la que reencontramos en el origen del proyecto.

Pero, dejemos de lado la visión para hablar del proyecto inmediato. ¿Dónde estamos ahora? El proyecto consiste en una federación de proyectos, una unión de proyectos que al mismo tiempo es un club político regional. Es un ensamblaje de lo que ha sido la SICA (suma de proyectos a partir de realidades concretas) y del G-8 (un club informal de encuentros de Jefes de Estado y de Gobierno que comparten afinidades). Así, la articulación de la Unión será a través de cumbres, el GMed, que se celebrarán todos los años, o cada dos años, más los proyectos sobre distintos ámbitos que ahora mencionaré.

Esta combinación entre un club político y proyectos técnicos concretos es, creo, la principal marca de fábrica de eso que será la Unión Mediterránea en sus inicios. Ya veremos los frutos que da la cumbre, pero la cuestión principal es su configuración. ¿Quiénes serán los miembros del club? Los llamados a formar parte del club, finalmente, ya lo sabéis porque la elección la ha hecho Nicolas Sarkozy y la

ha explicado públicamente en su discurso de Tánger: todos los estados ribereños. ¿Os acordáis del debate que tuvo lugar sobre «la necesidad de comenzar por un círculo restringido», 5+5, 6+6, 5+6, el Mediterráneo occidental...? Eso ha sido cortado de raíz de manera categórica en el otro sentido: todo el mundo, todos los ribereños, incluidos los países del Adriático –todos los ribereños del Adriático–, más tres grandes no ribereños –Jordania, Mauritania y Portugal. Evidentemente, uno se plantea la cuestión de saber si Israel, Siria y el Líbano aceptarán entrar en el club. Sabemos ya que Israel está francamente interesado en formar parte de este tipo de clubes, y veremos cómo sus vecinos se van a pronunciar en las próximas semanas. Entonces podremos volver sobre este debate.

Así, no sabemos aún cuál será la configuración de la primera cumbre. Ya veremos las respuestas que se darán, para empezar con esta primera reunión de *sherpas* al final del mes de enero de 2008 donde ya veremos quién estará y quién no. A día de hoy, todo el Mediterráneo occidental estará así como la Europa del Sur –ya están comprometidos–, pero todavía falta la parte del Mediterráneo oriental, sobre el que existen aún un signo de interrogación. Por otro lado, las cumbres serán citas informales -sin instituciones particulares pero preparadas por los *sherpas*- aunque es posible que en la primera cumbre se decida la creación de un pequeño secretariado permanente que mantendría el contacto entre las diferentes cumbres, en el bien entendido que las cumbres se celebrarán alternativamente en el Norte y el Sur y que la presidencia cambiará regularmente.

Sobre la cuestión de los ámbitos de los proyectos, se sobreentiende que los grandes conflictos políticos de la región no serán competencia de la Unión Mediterránea como, por ejemplo, el de Oriente Próximo. Los proyectos versarán sobre cuatro o cinco grandes temas: medio ambiente y desarrollo sostenible, economía, cultura, desarrollo social y seguridad. Por el momento no puedo concretar

<sup>1</sup> Las siglas hacen referencia al *Centre d'Analyse et de Liaison des Acteurs de la Méditerranée* y el *Institut de Prospective Economique du Monde méditerranéen*, respectivamente.

más... Todavía no hemos acabado de perfilar las líneas del proyecto: estamos finalizándolo para poder enviarlo a todos los países interesados y socios a lo largo del mes de diciembre y aún están pendientes algunos arreglos internos. Pero estas cinco grandes áreas deberían permanecer, es decir, no se cambiarán.

Lo que resulta muy importante, y es característico de la Unión Mediterránea, es que se tiene que basar en la igualdad de derecho entre las partes. No se trata de un partenariado entre una Unión y países terceros, sino de uniones alrededor de proyectos sobre la base de la igualdad. Cada país tiene que tener el derecho de proponer el proyecto al que quiera adherirse. Supongamos que se lanza un proyecto de conexión eléctrica o un proyecto de un Erasmus mediterráneo: cada país decide si se suma o si se adhiere en función de su voluntad. Los países que se suman a un proyecto lo hacen en pie de igualdad, y después empiezan a trabajar para desarrollar el proyecto. Se trata, pues, de la geometría variable, de la igualdad de derecho, de la especificidad de los proyectos: cada proyecto se genera por sí mismo y cada cumbre anual evalúa los progresos de los proyectos. De esta manera se va a diseñar el marco de la Unión.

Es importante –ya nos hemos dado cuenta- este aspecto voluntario y específico de partenariado en pie de igualdad, así como este aspecto de geometría variable que complace a los países del Sur. Disponemos ya de listas de nombres de este o aquel país para presentar ese o aquel proyecto o programa. Y esta agregación de proyectos, poco a poco, permitirá quizás desarrollar una unión. Es a partir de la agregación de proyectos que se desarrollarán vínculos nuevos y se dará sentido a una cierta entidad. Pero en el inicio, durante los primeros años, se tratará de poner en marcha aquellos proyectos acordados en la primera cumbre.

En este punto, se plantean toda una serie de cuestiones, pero me quedaré con esta: la cuestión de la financiación. De hecho, no es la verdadera

cuestión. De acuerdo a lo señalado por todos los economistas –sobre todo en la semana económica en Marsella, la semana pasada- en el Informe de los economistas mediterráneos, hay dinero suficiente en el Mediterráneo. De manera que no habrá financiación comunitaria. En todo caso, el problema es la adecuación del dinero al proyecto (entre el BEI, el FEMIP, el BAD<sup>2</sup> pero también los fondos del Golfo) porque, el llamamiento a la financiación, se dirigirá a todo el mundo: al Banco Mundial y otras instituciones, a la financiación privada, más ciertos elementos de las líneas bilaterales que puedan financiar un proyecto u otro... Entonces, el dinero está, lo que resulta muy importante es la adecuación entre la financiación y los proyectos a desarrollar, precisamente si se trata de una entidad mediterránea en los ámbitos cultural, tecnológico, medioambiental. Igualmente, uno de los elementos claves es el sector privado. Si el sector privado no entra en el juego, si no establece, por ejemplo, nueva financiación bancaria para el textil de las PYMES en la ribera sur, entonces habremos fracasado: la Unión Mediterráneo habrá fracasado.

Último punto: la articulación con la política euromediterránea, con la Unión Europea. Creo que ahora podemos decir que la cosas son simples y son entendidas en Bruselas –precisamente vengo de Bruselas. Existe una complementariedad evidente entre las políticas comunitarias, ya sea el Euromed, la futura política de vecindad, las cooperaciones bilaterales y los proyectos que formarán parte de la Unión Mediterránea. Hay que reafirmar este concepto de complementariedad. No se trata de hacer en la Unión lo que ya se hace en Bruselas. Se trata de no duplicar y, lo que sería aún más absurdo, de no competir sino de complementarse, de hacer aquellas cosas que Bruselas no puede hacer o no quiere hacer por razones políticas, por razones financieras o por razones jurídicas.

Tomo como ejemplo la financiación de ciertas políticas a través de los fondos del Golfo. No podemos hacerlo en el marco comunitario. Pero

<sup>2</sup> Las siglas se refieren al Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Euro-Mediterráneo de Inversión y Asociación y el Banco Africano de Desarrollo, respectivamente

podremos hacerlo en el marco de la Unión Mediterránea. Es necesario, pues, encontrar los nichos, las zonas, los ámbitos en los que la Unión Mediterránea aportará un plus concreto, efectivo, en relación a lo que ya existe. Por ejemplo, no se tratará de la política agrícola ya que es una competencia comunitaria. En cambio, en ciertos ámbitos de la cooperación entre institutos agrónomos, en ciertos ámbitos esenciales del medio ambiente, del agua, de la gestión del agua, para la puesta en marcha de la convención de Barcelona, ahí podemos hacer cosas.

En el ámbito cultural ya me he referido al Erasmus. Erasmus y Erasmus mundus, sobre todo este último, es un programa que, hoy, cuando miramos las estadísticas, beneficia esencialmente al Este de Europa (a la India, etc.) El Erasmus mundus tiene como fin esencial atraer las élites hacia la Unión Europea. Pero no existe un programa comunitario que tenga por fin asegurar un codesarrollo en materia de investigación y universidad, de enseñanza, un verdadero codesarrollo Sur-Sur. Esa no es la lógica de los programas europeos. La lógica de los programas europeos es el desarrollo de Europa. La lógica de los programas de la Unión Mediterránea es el desarrollo de la Unión en sí misma, el desarrollo de los programas de circulación de cooperación Sur-Sur o Sur-Norte a través de los programas de tipo Averroes o Erasmus mediterráneo. Podríamos tomar otros ejemplos como el caso del audiovisual, pero me paro aquí.

Estos son algunos de los elementos de información, de análisis. Diría que hoy hemos pasado del OVNI a un proyecto, hemos pasado del objeto no identificado a un proyecto. Este proyecto será enviado a los Estados dentro de unas semanas dando lugar a las primeras reuniones diplomáticas en enero. Y creo que, hoy, la reflexión no debe de ser sobre si

estamos a favor o en contra de la Unión, o si se trata de la Unión contra Barcelona, puesto que hemos superado ese momento. La verdadera cuestión estratégica, en mi opinión, es saber qué complementariedad podemos establecer en el futuro para lograr una «Barcelona Plus», porque será necesario hacer más por Barcelona y la presidencia francesa hará propuestas para lograr la «Barcelona Plus». Por ejemplo, ¿podemos ampliar el libre cambio a los servicios o a la agricultura? ¿podemos abordar aquellas cuestiones que no han sido tratadas en el momento de Barcelona? Hacer la «Barcelona Plus», hacer una política europea de vecindad que sea igual de posible en el interés de nuestros socios del Sur y, posteriormente, hacer la Unión Mediterránea. La complementariedad entre los tres debe de establecerse en relación a este objetivo central que es la creación de una zona de crecimiento en la región.

A modo de conclusión, tras diez años de asistencia, ya lo sabemos, los economistas lo saben, lo dicen: la fractura económica en términos de PIB entre las dos orillas se ha ampliado en parte a causa del proceso de ampliación europea. Bulgaria, Rumania, tienen derecho a diez millones de euros en el marco de la estrategia de preadhesión. Apenas un diez por ciento está destinado a los países de la ribera Sur, dicho de otra manera, el compromiso financiero de la Unión ha sido destinado a la estrategia de la ampliación y, con seguridad, esa ha sido la prioridad. En todo caso, conocemos los parámetros de crecimiento en la región para reducir esta fractura económica y evitar la fractura cultural y política. Necesitamos nuevos instrumentos que complementen lo que ya existe.

Muchas gracias.



## Límites del proyecto de Unión Mediterránea: Hacia una nueva fase del proceso de Barcelona<sup>1</sup>

VO 2 Mayo 2008

➔ **Senén Florensa**  
director IEMed

Primero como candidato y luego como presidente de la República Francesa, Nicolas Sarkozy se ha referido al proyecto de lanzar una Unión Mediterránea (UM) que aglutine a los países ribereños de este mar y que sea capaz de impulsar la cooperación y el progreso en la zona. La propuesta ha captado fuertemente la atención por referirse a una región que acumula problemas de la mayor trascendencia internacional, al tiempo que ha levantado una cierta perplejidad por la indefinición de sus relaciones con los proyectos en curso, especialmente la política mediterránea de la Unión Europea (UE), la Asociación o Partenariado Euromediterráneos.

Debe señalarse, en primer lugar, el gran acierto del presidente Sarkozy en colocar al Mediterráneo en el centro de atención de la política exterior francesa, y aun de la política internacional. El Mediterráneo es, en efecto, el epicentro de buena parte de los problemas que agobian la agenda internacional y que reclaman la atención de todos. Además, es evidente la enorme trascendencia de la posición y la política francesas en el ámbito europeo y mediterráneo. Por todo ello resulta del máximo interés analizar las propuestas del presidente francés y de su gobierno, pues su posición va a marcar indudablemente, para bien o para mal, la política europea y la posible evolución en la región.

Francia ha desempeñado siempre un papel constructivo en el Mediterráneo y debe desempeñarlo también bajo el impulso del presidente Sarkozy. Pero es importante que no interfiera en tal debate ningún rebrote de la crisis de identidad por la que ha atravesado la UE, y Francia en especial, tras el «no» francés y holandés al Tratado Constitucional. Así, pues, es deseable que Sarkozy impulse una acción positiva de Francia y de Europa que obedezca a una perspectiva de futuro, que integre la gran tradición francesa en el Mediterráneo en los nuevos moldes y mecanismos de la UE y de la política euromediterránea. Una relación francesa con el Mediterráneo basada en la nostalgia, como se proponía en gran medida en el ya famoso discurso electoral de Tolón, resultaría estéril; por apelar a una realidad imperial francesa que ya no existe, por prescindir de las capacidades de la acción conjunta europea, y porque tales visiones no resultarían aceptables para los nuevos países independientes del Sur.

---

<sup>1</sup> Artículo publicado en la revista Afkar / Ideas, otoño 2007.

Lo poco que se sabe por ahora de la propuesta del presidente Sarkozy es, fundamentalmente, lo dicho en Tolón, algunas frases sueltas en su primer discurso como presidente electo y, más recientemente, y con mayores dosis de contención y de solemnidad institucional, en su discurso ante la Conferencia de los embajadores de Francia.

Se trataría de un esquema de cooperación conjunta entre los países estrictamente mediterráneos, que a iniciativa de Francia, junto con Portugal, España, Italia, Grecia y Chipre (nada se dice de los balcánicos), convocarían al resto de mediterráneos (Turquía, Israel y los países árabes mediterráneos), para cooperar en cuatro grandes programas «panmediterráneos», agrupados en una UM sin burocracia e impulsada por las Cumbres, un Consejo Mediterráneo y cuatro comisiones que se encargarían de coordinar e impulsar los cuatro grandes programas de cooperación. Parece claro también que no se cuenta con ninguna financiación especial para dichas iniciativas, más allá de los fondos ya disponibles para las políticas actuales a nivel bilateral o comunitario. La idea, se ha adelantado, es la de crear «solidaridades concretas» a imagen del esquema progresivo ofrecido por Jean Monnet y Robert Schuman cuando crearon la Comunidad Europea del Carbón y del Acero como primer paso de la futura construcción europea.

### **El Partenariado Euromediterráneo: una prioridad asumida por toda Europa**

Conviene empezar recordando que precisamente uno de los mayores logros de la Conferencia Euromediterránea de 1995 fue que el Proceso de Barcelona fuera asumido por todos los países miembros y por la propia UE como tal. De hecho, Barcelona es el fruto de un gran pacto europeo por el que Alemania y el resto de países europeos del Norte aceptaron dotar a la UE de una gran política de Asociación Euromediterránea a cambio del apoyo de los europeos del Sur para poner en marcha la máxima prioridad alemana tras su reunificación: integrar y aproximar los países de Europa central y oriental al área de estabilidad, democracia y progreso irradiado por la UE. Superado el peligro

de que Europa mirara solo hacia el Este en ese gran momento histórico, tras la caída del muro de Berlín, el desarrollo del Mediterráneo y su asociación con Europa, ya que no integración, pasaba a ser asumido como gran prioridad por toda la UE, y no solo por la Europa del Sur.

Por otra parte, hay que señalar que la profunda implicación de la Comisión y de todos los países miembros en el Proceso de Barcelona no es simplemente una cuestión de cortesía o de solidaridad con los europeos del Sur. Alemania, por ejemplo, es el tercer socio comercial de los países del Magreb, y la estabilidad y el progreso económico del Mediterráneo interesan a toda la UE tanto como a los europeos ribereños. Esto es todavía más evidente para los aspectos más sensibles de la agenda mediterránea: los flujos migratorios, los problemas del diálogo cultural como la crisis de las caricaturas, el fenómeno del terrorismo... se sienten en toda Europa y sus ecos alcanzan el mundo entero.

El mundo es hoy mucho más complicado que en 1995 cuando, tras Madrid y Oslo, incluso la paz en Oriente Próximo parecía alcanzable. El 11-S, las guerras de Afganistán e Irak, o el estallido de Líbano nos hubieran parecido entonces inimaginables. Pero eso no puede ser achacado a un fracaso del Partenariado. El Proceso de Barcelona no es el instrumento para conseguir la paz en Oriente Próximo, pero sí puede mejorar, y lo hace, las condiciones de base económicas, sociales, políticas y educativas que son un requisito para avanzar hacia un futuro entendimiento. El Proceso de Barcelona es, además, y no por casualidad, el único ámbito en el que se encuentran y participan regularmente israelíes y árabes junto con europeos. En ningún otro ámbito, fuera del euromediterráneo, está teniendo lugar esa progresiva confraternización entre organizaciones oficiales o civiles israelíes y del mundo árabe. ¿Lo conseguiremos en las reuniones que convoquemos solo entre mediterráneos?

Por último, cabe hacer otra reflexión clave. Si como nos propone Sarkozy hemos de relanzar una gran política en el Mediterráneo, ésta no puede ser solo a través de una UM que excluya al resto de países no ribereños. Los europeos ya hemos avanzado

mucho de manera irreversible en el camino de la integración y de la construcción de la UE. Y sucede que, aunque las nostalgias nacionales no siempre lo recuerden, hay ya grandes pedazos de nuestras soberanías nacionales que han sido transferidos a Bruselas. Si el primer escalón de cualquier esquema de integración para una futura Unión es la integración comercial, ¿cómo podemos construir una UM al margen de la UE, impulsada por Francia, España o Italia, cuando pura y simplemente ya no existe una política comercial exterior francesa, española o italiana? Existe solo una política comercial arancelaria europea, que es competencia exclusiva de la Comisión.

Debe insistirse además en que la financiación del Partenariado Euromediterráneo es europea comunitaria, y no cabe pensar que pueda sustituirse por otro proyecto con financiación de los países europeos mediterráneos. Quedaría el recurso de hacer que los fondos de la UE, pagados por toda la UE, financiaran los proyectos de una UM de la que estén excluidos los europeos no ribereños (nada menos que Alemania, Gran Bretaña o Polonia, entre otros) pero es una eventualidad no imaginable.

Lo mismo podríamos decir de la propuesta de que Turquía encuentre su camino de relación con Europa a través de una UM, solo con los europeos del Mediterráneo y sin integrarse en la UE. Podrá aceptarse o no a Turquía, pero es evidente que lo que pide, lo que espera, no se lo pueden ofrecer Francia, España, Grecia, Italia o Portugal. La integración en el mercado interior (único, cabe recordarlo), incluso en esos países, se rige ya desde Bruselas. Turquía quiere integrarse en Europa, en las políticas de la UE, y éstas ni siquiera son competencia ya de los países miembros.

### **¿Es posible una UM con solo algunos ámbitos sectoriales de cooperación?**

Los únicos puntos claros de la propuesta francesa, que según sus responsables se halla todavía en fase de definición, es que la UM incluiría solo a los ribereños y que su Agenda se compondría de cuatro grandes ámbitos de cooperación: la seguridad,

incluyendo desde la lucha contra el crimen organizado a la lucha antiterrorista, anticorrupción o el control de las migraciones; el medio ambiente; el codesarrollo, incluyendo algunas cuestiones cruciales como la energía, el gas y las energías alternativas; y el diálogo cultural.

Ahora bien, esa es claramente la Agenda del Norte. No es lo que quieren, ni lo que piden, ni lo que sustancialmente necesitan los países del Sur. ¿Ofrece el Norte algo a cambio?

La Agenda del Sur pide un incremento de los fondos financieros de ayuda, la ampliación a la agricultura de las facilidades aduaneras y tarifarias de la zona de Libre cambio, la libertad de circulación de personas, con abolición o clara facilitación de los visados, la mejora de las condiciones de establecimiento de los emigrantes o de envío de sus transferencias. Por otro lado, lo que los países del Sur precisan de verdad para su desarrollo, y tienen convenido en el Proceso de Barcelona, es la ayuda financiera y técnica y el acompañamiento europeo para una profunda reforma y modernización institucional, política, económica y social. Un apoyo que debería ser masivo a la reforma institucional y política para conseguir mejorar la representatividad de los gobiernos elegidos en procesos electorales – que sean cada vez más limpios y con garantías–, para mejorar los mecanismos de control parlamentario y de rendición de cuentas de los gobernantes y de las administraciones públicas, para mejorar el funcionamiento de una justicia independiente y de calidad, para garantizar el ejercicio de las libertades de asociación y de opinión, la libertad de prensa... Todavía estamos lejos de cumplir adecuadamente tales objetivos del Proceso de Barcelona, es verdad, pero eso no significa que haya que destruirlo por no ser la dirección adecuada. Al contrario, la Cumbre Barcelona + 10 reafirmó en 2005 que esa es la vía y que hay que perseverar.

Por otra parte, en lo económico necesitan continuar, o iniciar en algún caso, las políticas de liberalización económica, de modernización del sistema financiero y bancario; la reforma para la eficiencia, justicia y suficiencia del sistema fiscal; la mejora de las

condiciones efectivas para la creación de empresas y para la captación de proyectos de inversión; la formación profesional; la apertura comercial que fuerce el incremento de la productividad interna; la modernización de la aduana, del catastro o de las normas de producción y de protección del consumidor...

Requieren finalmente, en lo esencial, una profunda modernización social, que empieza por un enorme esfuerzo en educación a todos los niveles, desde la erradicación del analfabetismo a la extensión de las enseñanzas medias de calidad y a la enseñanza superior; necesitan dar un gran salto adelante en la mejora de la condición de la mujer; deben facilitar la aparición de una sociedad civil vibrante, en todos los sectores de actividad, sean asociaciones de empresarios, vecinos, abogados, mujeres, artistas o de estudiantes.

El problema de fondo de la propuesta de UM reside en su propia naturaleza. Se trata de una serie de proyectos de cooperación intergubernamental en el sentido clásico de la expresión, entre poderes soberanos en el sentido tradicional. Sin embargo, por la naturaleza misma de la operación, no puede llegar a cubrir las necesidades del Sur. La nueva cooperación a distancia no es suficiente, hace falta una implicación mucho mayor de Europa y de la sociedad europea, facilitando y acompañando la gran transformación del Sur. Ese es el sentido del Partenariado, de la Asociación que iniciamos en 1995.

### **Hacia una nueva fase del Proceso de Barcelona**

Si de verdad quiere poner al Mediterráneo en el centro de sus prioridades, Europa debe ofrecer un avance sustantivo en la profundización del Partenariado. Al afirmar que el Proceso de Barcelona ha fracasado por ser demasiado ambicioso se ignora que justamente se denomina proceso porque se trata de un proyecto de modernización social. Y en todo proceso de modernización social, por desgracia, los efectos no se miden por años, sino por generaciones. Al trabajar en desarrollo y promoción social nos damos cuenta

de que los sistemas y las infraestructuras de hormigón son menos rígidos y más fácilmente modernizables que las mentalidades. Para la modernización social se requiere un esfuerzo mucho más intenso, profundo y continuado en el tiempo. Para ayudar desde fuera hace falta dinero, pero además se requiere asistencia técnica, ayuda personalizada sobre el terreno, *people to people*, implicación con los gobiernos y, sobre todo, con la sociedad civil.

En definitiva, se requiere una asociación como la que iniciamos hace ya 12 años, pero dotada de medios financieros en una escala sensiblemente superior a la actual. Es decir, de nuevo, si no tuviéramos el Proceso de Barcelona habría que inventarlo. Pero debemos dotarlo ya de una vez de los medios políticos, financieros e institucionales adecuados. Trabajar de una vez a escala real, en masa. Debemos pasar a una nueva fase de la Asociación: institucionalizar las cumbres, que no sean una vez cada 10 años; transformar las Conferencias de ministros en verdaderos Consejos, con un Secretariado Permanente o Comisión Paritaria capaz de coordinar e impulsar los temas de la Agenda, más allá del papel excesivamente a distancia del actual Comité de Altos Funcionarios; debemos pasar de la FEMIP, muy eficaz en su tarea de financiar los proyectos de los gobiernos, a un verdadero Banco o Agencia Financiera que impulse la inversión empresarial, especialmente de la pequeña y mediana empresa; debemos reforzar la visibilidad y las capacidades de la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, lo que ayudará además a vitalizar la vida parlamentaria del Sur; debemos trabajar en el diálogo cultural a otra escala que lo que ha podido hacer hasta ahora la Fundación Anna Lindh.

Que a esta nueva fase del proceso la denominemos Unión o Asociación no es lo más relevante, aunque probablemente sea preferible llamar a las cosas por su nombre y, hoy por hoy, es una asociación. De todas formas, conforme vaya avanzando el Proceso con las posibilidades ofrecidas por el Partenariado y por los instrumentos de la PEV, estaremos avanzando hacia algo que con alguna licencia podríamos llamar una Unión. Pero conviene saber

a dónde se quiere llegar. Europa debe incentivar a los países, atrayéndoles mucho más fuertemente hacia su área de progreso y estabilidad, para que ésta tenga también hacia el Sur los efectos de modernización política, económica y social que ha tenido y tiene en Europa central y oriental. Para ello debe aumentar su recompensa ofreciendo, como apuntaba Romano Prodi, una cuasi integración. Pero sería lastimoso que por una cuestión de nombres acabáramos construyendo una Unión verdadera, la que hacemos con los europeos, y otra falsa, solo nominal, la que hacemos con los mediterráneos del norte de África.

Finalmente, Europa debe implicarse también con otra escala de medios políticos, económicos y de cooperación en la resolución de los conflictos de la zona y, en especial, el que enfrenta desde hace 60 años a palestinos y árabes con Israel. Sin ello será difícil la reconciliación entre un Oriente y un Occidente que, sin embargo han vivido sin problemas en otras épocas de convivencia y colaboración y cuyos enfrentamientos, que los ha habido y muchos, palidecen en comparación con la saña destructora que durante siglos ha enfrentado a los europeos entre sí. Nuevamente el ejemplo de la reconciliación y la integración de Europa puede ser de utilidad.

Francia debe impulsar y liderar esa nueva fase del Partenariado, como ha liderado tantas otras empresas europeas, porque su papel en Europa así lo exige y porque, tanto o más que en el caso de cualquier otro país europeo, responde a sus intereses en el Mediterráneo, a sus lazos históricos con Turquía, el Levante y el Magreb o a la significación de la comunidad magrebí establecida en Francia. Pero el proyecto que impulsa el presidente Sarkozy debe ser una aportación constructiva para el Mediterráneo. Lo es ya, y mucho, la prioridad que quiere dar al Mediterráneo. Pero es preciso que su

proyecto de UM no intente justificarse aduciendo un pretendido fracaso del Proceso de Barcelona e intentando que el proyecto de UM brille destruyendo 12 años de trabajo del Partenariado y de aproximación euromediterránea con una filosofía, la de Barcelona, que nadie discute.

La Cumbre Mediterránea que Francia quiere convocar entre los ribereños puede dar gran impulso a asuntos de interés. La cooperación reforzada entre un grupo de países, en este caso entre los ribereños, puede ser positiva, y los instrumentos similares que ya tenemos como el Grupo 5 + 5 para el Mediterráneo occidental o el Foro Mediterráneo, se están mostrando útiles y productivos. Todo ello, si se hace constructivamente, puede hacer que el Partenariado progrese.

Sin duda tiene razón el presidente Sarkozy al reclamar más atención para el Mediterráneo, pero conviene no ocultar que el proyecto de UM es peligroso, porque es potencialmente disgregador del proyecto Europeo si Francia y el sur de Europa lanzan una UM, y luego Alemania y los del Norte otro esquema de integración privilegiada con Europa oriental. Francia debe desempeñar, va a desempeñar un papel positivo en Europa, a pesar de algunos nostálgicos más *gaullistas* sin duda que De Gaulle. No tendría ninguna gracia que los que ya hicieron campaña y grandes discursos contra la Constitución europea se dediquen también ahora a demoler el Partenariado Euromediterráneo a la mayor gloria de nostalgias irreales.

Francia debe hacernos avanzar constructivamente hacia una nueva fase en el Partenariado Euromediterráneo iniciado en 1995. Para ello es preciso que su proyecto de UM sea constructivo y genere sinergias positivas con el Proceso de Barcelona. Solo en esa vía va a encontrar el apoyo y el esfuerzo de todos.

➔ **Fidel Sendagorta**  
embajador en Misión Especial  
para Asuntos del mediterráneo  
Ministerio de Asuntos Exteriores  
de España

La cooperación en el Mediterráneo ha vuelto al primer plano de la agenda europea a lo largo del último año. En este sentido, resulta significativo que en un Consejo Europeo como el de primavera, tradicionalmente monopolizado por los temas económicos, la cuestión de la Unión por el Mediterráneo haya sido uno de los puntos destacados que han sido tratados por los Jefes de Estado y de Gobierno.

La prioridad que ocupa el Mediterráneo en la agenda política europea está plenamente justificada a la vista de los grandes desafíos que se plantean en esta región para la propia Unión, desde la seguridad energética y la seguridad frente al terrorismo a cuestiones tales como la promoción de las inversiones y la creación de empleo o la correcta gestión de los flujos migratorios. La propuesta del Presidente Sarkozy de lanzar una nueva iniciativa, ha tenido sin duda efectos importantes en el constante debate sobre cómo mejorar la arquitectura institucional mediterránea para hacerla más adecuada a estos viejos y nuevos desafíos y también a las aspiraciones de nuestros vecinos de la ribera Sur.

Este debate generado por la iniciativa francesa puede contemplarse desde tres ópticas: la institucional, la comunitaria y la de los aspectos sustanciales. Desde un prisma institucional, la UpM se lanza en un momento en el que poco a poco el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad están desarrollando sus complementariedades y en el que se discuten los méritos comparativos de ambas aproximaciones. Desde el punto de vista comunitario, la UpM ha generado reacciones tendentes a recordar la necesidad de mantener la ortodoxia en materia de relaciones exteriores de la Unión así como el hecho de que el Proceso de Barcelona ha hecho mediterráneos a todos los socios de la Unión, con independencia de si tienen fronteras físicas o no con el Mare Nostrum. Aquí se incardinaría la reacción de la Canciller Merkel, advirtiendo del efecto negativo para la Unión del fraccionamiento de las políticas comunes si se comienzan a crear formatos subregionales en el que sólo participarían aquellos países más directamente interesados. Finalmente, desde un enfoque que vaya al fondo del asunto, no hay que olvidar que la verdadera cuestión es la voluntad y la capacidad de los países europeos para acompañar a sus vecinos del sur en sus procesos de modernización económica, política y social en un contexto regional complejo, en el que conviven graves y arraigados conflictos como los Oriente Medio, el Sáhara o Chipre con nuevos retos, como las nuevas formas de terrorismo o la mutua incomprensión cultural, que lastran sobremanera las aproximaciones regionales pero que han forzado a buscar soluciones imaginativas a la vez que realistas.

La Declaración de Barcelona de 1995 supuso la adopción de un enfoque innovador al apostar por una aproximación global a los retos de la región, desarrollando un modelo de integración regional abierto, en el que los europeos y los socios del Sur se comprometían mutuamente a partir de una visión compartida de los intereses comunes. Frente a aproximaciones anteriores como el Diálogo euro-árabe o la política hacia Oriente Medio, el Proceso de Barcelona dota de sentido y de coherencia política a una realidad geográfica indisputable, y lo hace a partir de un método, el «método Barcelona», basado en la noción de partenariado. Por ello, frente al indudable avance que supuso la creación de un foro de diálogo político regional en el que se sientan Israel y sus vecinos árabes, también hay que hacer hincapié en la importancia del enfoque económico de acompañamiento técnico y financiero de las reformas económicas en los países del Sur con el objetivo de facilitar su plena integración en la economía global. Si bien es cierto que existía un principio de condicionalidad política, lo cierto es que se dio prioridad a la promoción de las transformaciones económicas como catalizadoras de una ulterior democratización.

Como es bien sabido, el Partenariado tiene dos dimensiones: por un lado la dimensión bilateral, que se asienta sobre los Acuerdos de Asociación que se comenzaron a firmar a mediados de los años noventa y que sustituían a los anteriores instrumentos convencionales y, por otro lado la dimensión multilateral regional, estructurada a nivel político en las Reuniones anuales de Ministros de Asuntos Exteriores y en las reuniones mensuales de Altos Funcionarios.

Este marco regional ha mostrado su flexibilidad ante la evolución negativa del conflicto de Oriente Medio, siendo el único foro en el que israelíes y árabes comparten una misma mesa de diálogo y en la que también están presentes otros países que tienen problemas graves en sus relaciones bilaterales. Además del diálogo político, ciertamente muy tenso por la coyuntura política de la región, se han logrado abrir espacios de entendimiento en áreas sectoriales, mediante la celebración de reuniones ministeriales en temas que van desde el medio

ambiente y la energía a la cultura, las migraciones y el turismo, entre otros, que han permitido una socialización entre políticos y expertos de todos los niveles cuyo contacto no hubiera sido posible de otra forma debido a la evolución política en la región.

Sin embargo, y a pesar de todos los avances producidos durante los primeros siete años de Partenariado, los resultados en términos de movilización de inversiones europeas fueron bastante escasos, apenas un 5% de la inversión europea en el mundo, lo que redundó en unas tasas de crecimiento y creación de empleo bastante discretas en un contexto en el que el Banco Mundial subrayaba que sólo para absorber el incremento demográfico, los países del Sur deberían crear 45 millones de empleos. La necesidad de dotar de unos mejores instrumentos a la dimensión económica del Partenariado fue abordada por la Presidencia española de la UE en el año 2002 a partir de la constatación empírica de que no se había hecho lo suficiente: de este empuje nació la FEMIP como un instrumento financiero integrado en el BEI pero plenamente dedicado a la región mediterránea, junto con otros instrumentos en el capítulo político -la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea- y en el cultural -la Fundación Anna Lindh para el diálogo entre las culturas. Estos instrumentos, ambiciosos todos ellos y que muestran la capacidad, aún en las circunstancias más difíciles, de crear instituciones comunes, tuvieron que hacer frente a una realidad cambiante en la región derivada del ambiente que se vivía tras la doble intervención militar en Irak y Afganistán como reacción al 11-S y una agenda de política exterior norteamericana mucho más centrada en la promoción de reformas políticas inmediatas que en la obtención de progresos graduales.

La Cumbre del X aniversario -la primera Cumbre del Partenariado- celebrada en 2005 bajo Presidencia británica de la UE, sufrió las consecuencias de una agenda política tan complicada, a lo que se unió la percepción árabe de la falta de un compromiso claro de Europa en la resolución del conflicto israelo-palestino. Aún así, la masiva asistencia de socios de la Unión Europea

mostró que el acervo de Barcelona -y la relevancia estratégica del Mediterráneo- habían calado hondo en socios comunitarios físicamente alejados de la región pero con un interés muy profundo en la estabilidad y desarrollo de ésta.

En el ámbito interno europeo, se había comenzado a desarrollar a partir de 2003 la Política Europea de Vecindad como fórmula alternativa a la adhesión para países como Ucrania, Moldavia o Bielorrusia y que acabó abarcando también a los países del Sur del Mediterráneo tras la insistencia de España y otros socios comunitarios. Esta política, cuya complementariedad con el Proceso de Barcelona es ya acervo, presenta la ventaja de permitir una profundización en las relaciones bilaterales a aquellos socios del Sur que lo deseen, con el acceso al mercado único como incentivo para las transformaciones emprendidas en diversos sectores de la vida económica.

Este refuerzo de la dimensión bilateral, que acarreo una relativa pérdida de importancia de la dimensión multilateral regional, ha llevado a una diversidad de actitudes de nuestros socios del Sur: algunos aspiran a una relación más profunda con la Unión Europea y de aquí las reflexiones en torno al Estatuto Avanzado de Marruecos, y de las discusiones en torno al «upgrading» de las relaciones entre la UE e Israel. Por otro lado, algún país como Argelia se ha declarado contrario a entrar en la dinámica de la Vecindad, quizás por considerar su Acuerdo de Asociación de 2005 como demasiado reciente como para necesitar de un nuevo instrumento. En el medio, socios como Egipto han vencido sus reticencias iniciales, mientras que otros como Jordania o Túnez aceptaron desde el primer momento su integración en la PEV. Turquía, como país candidato a la adhesión, no participa de la Política de Vecindad, y Siria carece todavía de un Acuerdo de Asociación al estar paralizado el proceso de ratificación tras los acontecimientos del Líbano.

Éste es el contexto en el que el Presidente Sarkozy lanza en plena campaña electoral su propuesta de una Unión por el Mediterráneo, que en el ámbito geográfico suponía no sólo mantener la identidad del Mediterráneo, sino incluso restringir la

participación a los países ribereños, excluyendo por tanto a aquellos socios europeos que no lo son. España saludó desde un primer momento el impulso político que proponía Francia para revitalizar la cooperación en una región de tanta importancia para ambos, aunque insistiendo en incorporar a todos aquellos socios europeos no ribereños, que tanto interés han mostrado por las cuestiones mediterráneas en estos casi 13 años de Partenariado Euromediterráneo. Se trata de países como Suecia -que se muestra particularmente activo en la Fundación Anna Lindh- de Finlandia, de Holanda o de Alemania, todos ellos además contribuyentes netos a los presupuestos comunitarios y con intereses muy claros en temas como seguridad, energía, migraciones o diálogo entre culturas, además de otros socios también comprometidos como Polonia, Bélgica, el Reino Unido o Dinamarca. Pero es que tampoco nuestros socios del Sur parecían muy favorables a sacrificar un marco multilateral como el Proceso de Barcelona, que les permite mantener contactos permanentes con todos los socios de la Unión Europea, muchos de los cuales carecen de Embajadas en todos los países de la región.

A lo largo de finales de 2007 y principios de 2008 entramos en una dinámica de contactos dentro de la UE y con nuestros socios del Sur, en el que el objetivo de España era la reconducción de la iniciativa a un ámbito plenamente compatible con el enfoque europeo y con los intereses de unos y otros en el seno de la Unión. Esta evolución ha culminado en el Consejo Europeo de 13 de marzo, en el que se ha logrado un acuerdo para acomodar la idea de la Unión por el Mediterráneo a las estructuras comunitarias y del Proceso de Barcelona, en un esfuerzo por dotar a la Asociación Euromediterránea de una nueva proyección. La Cumbre de París del próximo 13 de julio (y el sistema de Cumbres de la UpM), puede aportar un importantísimo impulso político al más alto nivel, fijando las prioridades, movilizand o voluntades y recursos y evaluando los resultados obtenidos. En segundo lugar, el enfoque propuesto por la UpM y centrado en grandes proyectos de vertebración regional dotará sin duda de una dimensión más concreta al Proceso de Barcelona y contribuirá a



reforzar la dimensión regional del partenariado, que siempre ha sufrido de una penuria de medios en comparación con los programas bilaterales con cada país. Una serie de proyectos de este tipo podrían ver la luz a raíz de la Cumbre de París: desde una Institución Financiera para el Mediterráneo -posible embrión de un futuro Banco Mediterráneo- hasta la interconexión eléctrica de todos los países de la región, pasando por ambiciosos programas de descontaminación del Mediterráneo.

En cuanto a las propuestas para reforzar el entramado institucional, lo cierto es que las diferencias políticas entre árabes e israelíes han sido hasta ahora un obstáculo fundamental, por lo que la creación de un Secretariado a resultas de la Cumbre de París, aunque tenga vocación técnica y no política, sería un avance considerable. En cuanto a la cuestión de las copresidencias, el éxito de las mismas se verá sin duda influenciado por los avances en el Proceso de Paz, que hasta la fecha han bloqueado tal posibilidad.

En conclusión, el Proceso de Barcelona ha evolucionado y está evolucionando: ha sobrevivido a una coyuntura regional extremadamente difícil en la última década, ha impulsado la apertura de las economías del Sur del Mediterráneo a la economía global y ha creado progresivamente instituciones comunes. El «Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo», en su nueva denominación, abre ahora una nueva etapa en el desarrollo de este proceso.

En todo caso, resulta significativo que el Mediterráneo haya sido la primera región en la que ha habido una propuesta concreta europea tras la relativa parálisis exterior derivada del proceso de ensimismamiento posterior al debate alrededor del proyecto de Constitución para Europa. Esta voluntad política renovada es el capital más importante para afrontar la etapa que ahora comienza.



➔ **Fátima Aburto**  
portavoz socialista en la  
Comisión de Asuntos Exteriores  
Congreso de los Diputados

### **Por qué es necesario el Proceso de Asociación entre la UE y los países del Sur mediterráneo**

Cuando en 1995 nació el Proceso de Barcelona, fue un magnífico proyecto. Resultaba obvio que los países ribereños del Mediterráneo precisaban de unas relaciones fluidas para lograr un desarrollo regional conjunto, armónico y necesario. Toda la historia previa de los países mediterráneos está entrelazada, la gastronomía, las etnias, la fisonomía de la arquitectura y el urbanismo de sus pueblos, muchas costumbres sociales tienen un sello común que hacen evidente la existencia de una comunidad regional y, por tanto, que la colaboración en el desarrollo conjunto es necesaria y beneficiosa para todos.

Por otro lado, en ningún otro sitio del mundo se hacía tan evidente la diferencia Norte-Sur, en desigualdades económicas, democráticas y sociales. La Unión Europea (entonces Comunidad Europea) que para entonces había logrado ser un proyecto común de paz, desarrollo y defensa de la democracia y de los derechos humanos, debía liderar el proceso de cooperación subregional, y España lo vio claro. Tras la unificación alemana, Europa se escoraba hacia el Este y el Sur debía restablecer el equilibrio. Nace así el proceso de Barcelona con el objetivo de colaborar en el desarrollo político, económico y de seguridad entre la Comunidad Económica Europea y los países ribereños del Sur mediterráneo.

Y lo que entonces fue un magnífico proyecto necesario, ahora se ha convertido en una urgencia. Nuestra seguridad se enfrenta, ahora, con la amenaza del terrorismo yihadista (que fundamentalmente sufren los países musulmanes) y las mafias de tráfico de personas.

El terrorismo está condicionando gravemente el avance en el desarrollo social de los países musulmanes por varias razones. Una muy importante es que los gobiernos occidentales apoyamos con frecuencia a los regímenes autocráticos, con tal de que nos garanticen la estabilidad y la lucha contra el terrorismo, en demasiadas ocasiones sin gran preocupación por el respeto de los derechos humanos. Los demócratas de los países musulmanes están cansados de esperar apoyos de Occidente y compiten con islamistas que proporcionan la protección social que no provee el Estado y, por tanto, ganan gran popularidad entre la población. Actualmente, surge la gran duda de si debemos apoyar estas formaciones islámicas moderadas, que cuentan con importante apoyo social, o a los antiguos y desprestigiados demócratas que en muchas ocasiones se encuentran gravemente desesperanzados y desmotivados, o a ambos.

La amenaza del terrorismo constituye un riesgo muy difícil de conjurar, por su novedad, la rapidez con que se extiende y la falta de concreción de un enemigo preciso. A ello se añade lo que ni siquiera resulta aún evidente para todos, que en ningún caso puede ganarse esa lucha, conculcando el respeto de los derechos humanos universales e inalienables en todo el mundo, que es precisa una colaboración política, policial y de inteligencia a nivel global y que los logros no serán rápidos.

En el Mediterráneo, la desigualdad económica es la mayor del mundo entre países vecinos, y las sociedades sureñas apenas han conseguido avanzar en mejorar la representatividad de sus dirigentes, aumentar la libertad de expresión y asociación, o en logros de derechos ciudadanos ni en protección social. Su avance demográfico se ha frenado en gran medida, pero aún son países con una gran masa de jóvenes con enormes tasas de paro, que no ven esperanza en su futuro. Estas realidades no justifican, evidentemente, el terrorismo que nace del fundamentalismo religioso, pero sí constituyen un enorme campo donde los terroristas tienen fácil reclutar adeptos, necesitados de un objetivo vital al igual que entre los musulmanes mal integrados en las sociedades occidentales de segunda o tercera generación en búsqueda de una identidad, que no les proporciona sus países de origen ni el de acogida.

Estas masas desesperanzadas constituyen, evidentemente, también, un perfecto caldo de cultivo para el florecimiento de las mafias que trafican con personas, drogas, armas, y todas las formas de crimen organizado. De todas formas, la emigración incontrolada tiene muchos más aspectos que el del tráfico mafioso, porque es evidente la fuerza de la emigración económica en una masa de juventud sin trabajo ni expectativas de futuro, pero con acceso a la televisión y cada vez más a Internet. Porque cada país exporta lo que tiene en abundancia y los países en desarrollo lo que tienen es una gran cantidad de material humano. Y porque los países del Magreb ya no son sólo países emisores de inmigrantes sino, que cada vez más, son también receptores de los mismos, procedentes del África subsahariana. Son países de paso y de destino de inmigrantes, algo muy reciente y muy importante

para valorar el papel que necesitan jugar en la región.

Otros retos comunes no menos importantes son la seguridad energética y la protección del medio ambiente, íntimamente ligados. En un momento económico donde la economía financiera es mucho más importante y volátil que la economía real, los mercados se refugian en las materias primas, que es lo que ofrecen la mayoría de los países menos desarrollados como los del Sur del Mediterráneo. Desde el uranio proveniente de los fosfatos marroquíes (reivindicados por los saharauis), los materiales de la energía del carbono de Argelia y Libia, hasta los recursos pesqueros (muy poco protegidos, por cierto), etc. todas las materias primas constituyen un sujeto de codicia de todos los países desarrollados, actualmente en brusca competencia con los países emergentes como China y la India.

Es evidente que una política común europea de seguridad energética constituiría una base muy importante para ser efectivos en la competencia. Por cierto, no ayuda mucho que Francia se dedique a exportar tecnología nuclear por toda la ribera Sur. No es acertado ni en materia de seguridad nuclear, ni en materia de seguridad energética, una política que debería constituir una prioridad común europea. Pero España debería liderar el desarrollo de las energías renovables en esos países, para lo que está especialmente bien preparada. La UE debería, además, diferenciarse de otros importadores en la mejor valoración de las condiciones extractivas respetuosas con el medio ambiente y con la responsabilidad social empresarial respecto al país exportador. Toda la política energética y, en general, todas las importaciones de materias primas, deberían ir acompañadas de acuerdos para la protección del medio ambiente y de la sostenibilidad social. Quizá con ello contribuiríamos a que la deslocalización de empresas contaminantes, ya no toleradas en nuestra Europa, no se dirija directamente a los países de la ribera Sur, con lo cual solo conseguimos exportar contaminación e importar paro para nuestros propios países. Es evidente que estas políticas de protección del medio ambiente tienen un coste, pero no es menos cierto que al margen de la lucha contra el calentamiento global, que

afortunadamente ya nadie cuestiona, la destrucción del medio ambiente empobrece a países que tienen mucho futuro (y grandes posibilidades de generar empleo) en la agricultura o el turismo.

### Los déficit y sus causas

Con frecuencia se reprocha al Partenariado Mediterráneo, su lento progreso en todos los ámbitos, pero fundamentalmente en el político, como quedó constatado en Barcelona + 10. Los regímenes del Sur son estables pero autocráticos, y los avances sociales escasos.

No cabe duda que ha habido progresos como el nuevo Código Civil de Marruecos y su Comisión de Equidad y Justicia, así como los nuevos planes de desarrollo humano, pero con demasiada frecuencia se conculcan derechos humanos fundamentales como la libertad de expresión y asociación. Aunque los damnificados por los años de plomo, que la Comisión de Equidad y Justicia reconoció públicamente, están recibiendo compensaciones del Estado, las prácticas de tortura policial constituyen una causa constante de reclamación para los organismos defensores de Derechos Humanos al igual que la represión de periodistas y activistas políticos. Túnez tiene el mayor desarrollo regional en el avance social de las mujeres, pero igualmente la falta de transparencia institucional y de libertad de expresión es clamorosa. Y, en Argelia, donde las elecciones han sido bastante libres y basadas en partidos políticos, el Ejército lleva aún la voz cantante, acosado el régimen por el terrorismo. Mauritania ha celebrado unas elecciones modelo, pero igualmente el terrorismo es una lacra importante; Libia está sólo iniciando un proceso de aproximación a Occidente desde una situación casi medieval; y Egipto pasa por un periodo de evolución que puede ser crucial.

La celebración del Proceso de Barcelona + 10 en 2005, fue un buen avance, destacando el plan de Acción de la Comisión para los siguientes 5 años y la suscripción por todos los países de un Código de Conducta en la lucha contra el terrorismo, paso de enorme importancia aunque sus efectos tardan en

ser reconocibles. Sin embargo, como ya se ha dicho, se constató la lentitud del proceso de avance, fundamentalmente en el aspecto político, pero también en el económico. Por ejemplo, en estos años, el PIB de Marruecos ha disminuido, porque a pesar de un crecimiento superior al 5%, también ha aumentado la población bajo el umbral de la pobreza.

Las causas del estancamiento del Proceso son variadas y compleja su resolución. En primer lugar, están los dos conflictos territoriales más antiguos procedentes de la descolonización, que son el contencioso del Sahara y el conflicto palestino-israelí. Constituyen un paréntesis que enmarca el Mediterráneo y que lo mantienen en paréntesis.

El tema del Sáhara envenena las relaciones entre Marruecos y Argelia, que con su cierre de fronteras impide la expansión económica del Magreb central, la UMA. Es prácticamente imposible el desarrollo económico sin la posibilidad de negociación entre países del Sur (solamente el 5% del comercio regional es Sur-Sur). El conflicto palestino-israelí dificulta todas las relaciones occidentales con el mundo musulmán, genera amargas desconfianzas, ampliadas enormemente tras la invasión de Irak y proporcionan falsas justificaciones a los terroristas que a su vez proporcionan argumentos igualmente falsos al unilateralismo. Ambos conflictos enquistados debilitan la credibilidad de la Comunidad Internacional, fundamentalmente al principal organismo de gobierno mundial que es Naciones Unidas. Tampoco cabe atribuir a la UE ningún avance en la solución del conflicto, a pesar de su participación en el Cuarteto, si bien la ayuda económica a la población palestina ha sido clave para paliar los sufrimientos de esta población.

Afortunadamente para ambas controversias existe ahora una luz de esperanza. El Polisario saharauí mantiene conversaciones con Marruecos bajo auspicio de Naciones Unidas, si bien aún no han iniciado propiamente negociaciones, según queja expresada por su Secretario General, Ban Ki-moon. En el otro extremo, la reunión de Annapolis y las conversaciones entre los Jefes de Estado israelí, Olmert, y Palestino, Mahmud Abbas, pueden ser el

comienzo de un proceso de paz, tantas veces traicionado. En cualquier caso, la enorme desconfianza entre Occidente y el mundo musulmán abarca mucho más que el Mediterráneo, y está íntimamente relacionada con las políticas unilaterales del Gobierno Bush y su «guerra» contra el terrorismo. La iniciativa de Alianza de Civilizaciones lanzada por el presidente Zapatero, acogida por Ban Ki-moon y por más de 70 países y organismos es una estrategia a largo plazo para superar este grave riesgo para la paz y la estabilidad mundiales.

En segundo lugar es evidente que el proceso de construcción política de la Unión Europea (su largo proceso de ensimismamiento tras fallar el proyecto de Constitución europea), junto con la ampliación hacia los países del Este, la preocupación por las relaciones con Rusia y el complejo puzzle evolutivo de los Balcanes, han distraído tanto la atención como los fondos de la UE que requieren la implementación del Proceso de Barcelona. Pero, ante todas las críticas, es necesario reivindicar al proceso de Asociación como único proyecto de desarrollo subregional mediterráneo, con compromisos y entramados funcionando en tupida red y bien vivo, por cierto, como demuestra la adhesión de nuevos socios tales como Mauritania y Albania. Y además surge una pregunta trascendental ¿Cuál habría sido el coste del NO Proceso de Barcelona?

### **La Unión Mediterránea de Sarkozy**

Si estamos de acuerdo en que el Proceso de Asociación mediterráneo es imprescindible y precisa impulso, voluntad política y medios, la Unión Mediterránea propuesta por el Presidente Sarkozy puede ser el implemento revitalizador necesario para el avance en esa voluntad política, económica y social definitiva, y que debería tener su punto de inflexión en 2010 con la entrada en vigor de la zona de libre comercio mediterránea. Sin embargo, el libre comercio solo será útil para todos si previamente se cumplen los requisitos de avances legislativos, fortaleza institucional y progreso social necesarios, por una parte, y los esfuerzos

diplomáticos y los fondos de cohesión social bien aplicados, por la otra. Tanto los Acuerdos de Asociación mediterráneos como los mecanismos de la Política de Vecindad europeos deben avanzar con firmeza para que la comunidad económica produzca los efectos deseados en ambas orillas.

A falta de una definición precisa de lo que significa la Unión Mediterránea del presidente Sarkozy, lo que queda claro es lo que no puede ser. No puede darse un proceso de libre comercio sin los fondos de cohesión necesarios, que sólo puede aportar el compromiso de la Unión Europea en su conjunto, tal como quedó diseñado en el proceso de Asociación y en las Políticas de Vecindad. Tampoco es concebible una unión política de países pertenecientes a la UE con países terceros. La expresión «todo salvo las instituciones» de la Comisión define bien los límites de Asociación (el concepto de Unión, simplemente, no parece políticamente viable) posible con el Magreb y otros. Además podría pensarse que existen ya más que suficientes organismos mediterráneos, fundamentalmente el de Asociación y las políticas de vecindad de la UE, pero también el proceso de Agadir, el 5+5, el Foro Mediterráneo, la Asamblea Parlamentaria, etc. Y, sin embargo, la idea de que sean los países mediterráneos de la UE los que proporcionen el impulso político necesario para que la UE, en su conjunto, se ocupe con más empeño en la solución de los conflictos y el desarrollo de los países ribereños es algo que siempre ha estado en el ambiente y que, evidentemente, puede constituir el impulso decisivo.

España no debería permitir, no ya que se debilite más el Proceso de Asociación, sino la pérdida de liderazgo en las políticas subregionales. Por lo tanto, se puede dar una amplia bienvenida a la UM, siempre que suponga un complemento y empuje a los proyectos de desarrollo regional implicados en el Partenariado Mediterráneo, tan vitales para Europa como lo puede ser el desarrollo de los países del Este. Y, desde luego, España no debe perder la influencia en el desarrollo mediterráneo, sin menospreciar por ello toda la importantísima ayuda que puede suponer el empuje de Francia.

➔ **Raimon Obiols**  
eurodiputado y miembro de la  
Asamblea Parlamentaria  
Euromed

Antes de entrar a valorar la solidez y el alcance que puede llegar a tener el proyecto de Unión Mediterránea lanzado por el presidente francés Sarkozy, conviene que nos fijemos en su génesis. La propuesta se dio a conocer en el transcurso de la campaña electoral francesa y por tanto fue concebida como reclamo a un electorado muy sensible a los temas de la multiculturalidad, el pasado colonial del país y la redefinición del papel de Francia en el mundo.

En consecuencia, la idea adolece de un cierto carácter ambivalente. Por un lado, pone en primer plano el futuro de las relaciones entre Europa y el Mediterráneo. Por otro, deja entrever cierta inmadurez de contenidos y falta de elaboración, aspectos más explicables en un producto de *spin-doctoring* que en un plan consciente para remodelar a fondo la arquitectura política del Mediterráneo. El autor -o por lo menos inspirador- de la propuesta fue Henri Guaino, uno de los principales asesores del entonces candidato presidencial, con una trayectoria a caballo entre el mundo universitario y la vinculación intermitente al conservadurismo francés.

La «irrupción» del Mediterráneo en la campaña electoral se explica por la voluntad de ofrecer elementos de alto contenido simbólico aún a riesgo de que, más allá de resultar atractiva en la forma, la propuesta de Unión Mediterránea no resistiera un examen de fondo, por precipitada.

En lo simbólico, se subraya el paralelismo entre la eventual Unión Mediterránea y la Unión Europea, se hace referencia al rol de los padres fundadores de Europa que llevó a los Tratados de Roma y a lo que actualmente hoy es la UE, y se anuncia que puede ser históricamente igual de importante. Se evocan igualmente numerosas imágenes a la herencia mediterránea de Francia y de la cultura occidental.

Sarkozy ha subrayado en numerosas ocasiones su apego a los elementos icónicos e inmateriales en el discurso político, llegando a definirse a sí mismo como «el primer político gramsciano de derechas». Pone así de manifiesto la importancia que concede al discurso y a las imágenes como catalizadores de dinámicas políticas, con una cierta primacía de aquellos frente a las bases concretas subyacentes.

En el terreno práctico, se reúnen una serie de viejas propuestas que sin embargo no acaban de encajar entre ellas y, sobretodo, no encajan ni con el punto en que se encuentran las relaciones políticas tras más de una década de Proceso de Barcelona ni con las cuestiones urgentes que hoy tiene planteadas la región. Así, por ejemplo, frente el salto «integracionista» que propugna la Política Europea de Vecindad, Sarkozy propugna

un enfoque netamente intergubernamental, con la idea de crear para el Mediterráneo una estructura similar al Consejo de Europa. Por otro lado -y esto ha levantado ya importantes escollos frente al proyecto-, la idea inicial tenía una índole estrictamente ribereña, de manera que los países europeos sin costa mediterránea quedaban excluidos, constituyendo esto una clara regresión respecto al compromiso euro-mediterráneo que hoy comparten una cuarentena de países, pertenezcan o no a la cuenca.

En parte como respuesta a la oposición que ha suscitado este último punto, se ha introducido la idea de una geometría variable que permita que distintos países se vayan agregando entorno a proyectos específicos, según los distintos intereses. Sin embargo, eso no resuelve las cuestiones de compatibilidad entre la Unión Europea y una eventual Unión Mediterránea y, sobretodo no desvela como se financiaría la idea, ya que no se divisa en el horizonte ningún gran paquete financiero disponible, ni parece que las alusiones a una posible implicación del Banco Europeo de Inversiones o de partenariados público-privados reduzcan la incertidumbre general.

Por todo ello, las reacciones de los gobiernos han sido matizadas. Todo el mundo acepta la idea, aunque con matices. Está claro que no se quieren echar por la borda las iniciativas que ya están en marcha actualmente a nivel euromediterráneo y no se vislumbran las consecuencias que puede tener un nuevo planteamiento.

Resulta claro que la tendencia debe ser la racionalización y el dar mayor cohesión al engranaje político e institucional en vez de aumentar su complejidad. El proceso de discusión lanzado actualmente, pues, debe atenderse a la máxima de Jacques Delors: «simplificación, simplificación, simplificación».

La iniciativa de Sarkozy merece una valoración positiva en el hecho de que coloca el tema del mediterráneo y las relaciones con Europa como una prioridad en la agenda política europea. Además, atrae a la derecha hacia esquemas que hasta ahora

le eran más bien ajenos, tales como la constatación de la interdependencia de las sociedades actuales o la apuesta por el codesarrollo como modo de unir el fenómeno de las migraciones con el generar riqueza.

Se ha producido, por tanto, un deslizamiento de posiciones ideológicas que puede propiciar un nuevo consenso entorno al Mediterráneo. Sin embargo, existe el riesgo de que la izquierda adopte una actitud únicamente reactiva o incluso defensiva. El plan Sarkozy eleva sin ninguna duda el nivel de exigencia al que se hallarán sometidos puntos de vista alternativos y contrapropuestas a partir de ahora.

Es el momento para que la izquierda de a conocer una visión propia, que no resulta improvisada sino que está enraizada en un examen atento de las necesidades de las sociedades mediterráneo, frente a amplios planteamientos geopolíticos y tacticismos que resultan a menudo *out of touch*, pese a su apariencia fulgurante.

La situación actual en el Mediterráneo está afectada por los cambios acelerados en nuestras sociedades, fruto de las dinámicas de la globalización. La región mediterránea está sujeta a unos mismos desafíos - la preservación de un medio ambiente amenazado, la gestión en positivo de los movimientos humanos, el abastecimiento energético eficaz y sostenible, la mejora de los transportes y las infraestructuras-, pero hay que reconocer que el impacto de la globalización es también muy desigual según las zonas. De esta manera, el foso socio-económico entre Norte y Sur aumenta constantemente.

El Proceso de Barcelona, aunque no ha servido para colmar esta brecha, tiene el mérito de haber instituido un marco multilateral en el que los países europeos y los países mediterráneos tratan de los problemas comunes en pie de igualdad y desde la lógica de la solidaridad y la corresponsabilidad.

Cualquier nueva propuesta que se tome en consideración tiene que poder construirse sobre este *acquis*. Europa en su conjunto ha adquirido conciencia de que su futuro depende ampliamente



de lo que suceda en el Mediterráneo y en ningún caso debemos adoptar posiciones que puedan poner en tela de juicio este compromiso. Todos los Estados miembros de la Unión Europea deberán ser partícipes de una eventual Unión Mediterránea, o mejor aún, de una eventual Unión para el Mediterráneo.

Por otro lado, desde la izquierda debemos recordar los límites objetivos que impone el escenario actual en el Mediterráneo: existen por lo menos dos conflictos que caracterizan y caracterizarán el desarrollo de la política euromediterránea en los próximos años: por un lado, el conflicto entre Israel y Palestina y, por otro, la hostilidad entre Marruecos y Argelia, principalmente entorno a la cuestión del Sahara Occidental. Ello no significa que debamos rebajar la ambición de nuestro proyecto político, sino más bien que seamos conscientes del tempo lento al que estamos constreñidos. Es importante este hecho para evitar frustraciones tempranas, como

las que a mi entender han provocado críticas desmesuradas a la evolución del Proceso de Barcelona tras algo más de una década de andadura.

El reto principal actual es asegurar que las grandes magnitudes de la macroeconomía, de los desarrollos sociales, entre otros, evolucionen de la mejor manera posible. El acercamiento de las sociedades mediterráneas debe ser la prioridad, tanto en el terreno del entendimiento y el conocimiento mutuo, como en los índices que reflejan las condiciones de vida de las personas. Nuestro ideal de progreso, que va claramente más allá de las fronteras nacionales, es realizable a través de un trinomio ambicioso: mayor inversión económica en los proyectos que revierten en bienestar, voluntad política para un Mediterráneo cohesionado y articulación de una *narración política* que sirva de hoja de ruta hacia el afianzamiento de los valores democráticos y progresistas.

## La Unión por el Mediterráneo una fórmula a la búsqueda de contenido

### Algunas reflexiones introductorias sobre un gesto político-diplomático

VO 2 Mayo 2008

➔ **Alain Chenal**  
responsable de cooperación  
internacional  
Fundación Jean Jaurès

En el momento de escribir este artículo, el proyecto de Unión del Mediterráneo sigue siendo un Objeto Diplomático Mal Identificado. Tanto la versión final «validada por el Elíseo» como las propuestas destinadas a los socios mediterráneos y europeos, anunciadas sin cesar como inminentes, siguen sin estar disponibles. Así, conocemos ya el teatro, la escenografía, el actor principal, la prensa invitada, los pormenores, pero no el texto de la obra: detalle accesorio en el reino de la comunicación política. Esta situación es reveladora de las condiciones y circunstancias en las que apareció el proyecto, lo cual puede suscitar escepticismo, pero también cierta ironía. Pero, sobre todo, no debería conducirnos a rechazar a priori, en razón de su origen, los resultados que pudiera acabar produciendo. En demasiadas ocasiones, la historia misma del Mediterráneo no tiene en cuenta a aquellos que la hicieron memorable.

#### **En Francia, el Mediterráneo es sobre todo una idea de la izquierda**

Sin quitarles el mérito de la paternidad política a aquellos a los que pertenece, como Aldo Moro, debemos recordar que la idea de una *política mediterránea* ha sido un tema que, en Francia, ha hecho suyo durante mucho tiempo la izquierda, renacida tras su noche colonial. Sin embargo, en los años setenta tomó dos vías organizativas distintas.

Por una parte, el Partido Socialista se unió al Partido Comunista francés y al pequeño, pero novedoso, Partido Socialista Unificado, en toda una serie de iniciativas mediterráneas que podríamos cualificar de inspiración tercermundista. A menudo se centraron en Malta, Atenas o Nicosia. Andreas Papandreou, Vassos Lyssarides y Dom Mintoff jugaron un papel. Los inspiradores y los que la financiaron se situaban en Argel, Belgrado, Trípoli y/o Damasco. Nos encontramos con las personalidades más influyentes del PC italiano, los comunistas y socialistas españoles, así como los amigos de Tierno Galván, personalidades de la Revolución de los Claveles, y toda una panoplia de grupos y grupúsculos libaneses, palestinos, sirios y pan-árabes. Los turcos estuvieron ausentes la mayoría de las veces por culpa de la OTAN. La larga y quizás pintoresca historia de estos encuentros y de sus prolongaciones organizativas está pendiente de ser escrita, pero podemos subrayar su ambigüedad fundamental. Orgullosos de su no-alineamiento proclamado, de sus medios financieros sin control y de su cultura obsesiva de la manipulación política, el FLN, el Baaz, la OLP, Libia, soñaban con crear una nueva internacional con los respetables pero ingenuos partidos europeos, que ellos controlarían en su provecho declamatorio.

Naturalmente, esto no podía durar mucho ya que ningún partido europeo aceptó la autoridad política de estos secretariados permanentes que dictaban comunicados resplandecientes y proyectos poco realistas, a pesar de que los socialistas griegos, chipriotas o malteses fueron entonces demasiado lejos con la «cultura de la camaradería» hacia las capitales árabes. En efecto, estas conferencias, esencialmente, se desarrollaban de la siguiente manera: los delegados europeos se dedicaban, línea a línea, a rebajar el texto de la resolución propuesta por el partido huésped, escrito en un estilo basado en la declamatoria árabe, mientras los sabios yugoslavos hacían de mediadores. Finalmente, se firmaba esperando secretamente que ningún párrafo se colara en la prensa europea. Puede parecer un relato anecdótico pero dice mucho de la fundamental ambigüedad política que marcó todos aquellos encuentros mediterráneos. No hay que olvidar tampoco que los principales impulsores como Yugoslavia, Argelia, Libia o la izquierda árabe, conocieron después períodos de sombra...

Por otra parte, a partir de 1974-75, tras la victoria de la democracia en Europa del sur y el acercamiento del PC italiano a la Internacional Socialista, se permitió el surgimiento de otras iniciativas lideradas por los «grandes partidos» socialdemócratas. En la transición de una vía a otra estuvo el PASOK. La victoria electoral del socialismo, la de François Mitterrand en Francia, la subida del PSOE, impulsaron otras iniciativas mediterráneas. En Francia, la izquierda socialista se apoderó del concepto, Mitterrand lo inscribió en sus 110 propuestas y Jack Lang introdujo en escena las grandes masas culturales, en la que triunfaron los grandes cineastas italianos, Melina Mercouri y Mikis Theodorakis, los kurdos y los palestinos e israelíes especializados en el «diálogo». El impulso democrático en Europa del sur hizo suya la idea mediterránea.

### **Es también el otro nombre de la *política árabe de Francia***

Sin remontarnos a aquel período del Renacimiento en el que según el historiador Jules Michelet «sólo Venecia y algunos franceses comprendieron Oriente», en el que Colbert creó las cátedras orientales en el Colegio de Francia en el siglo XVI y en la *École des Jeunes de Langues*, la política oriental ha sido siempre una de las dimensiones de la diplomacia francesa. El activismo diplomático, la apertura precoz de consulados y de embajadas, la conclusión de alianzas y de tratados, ya desde el Renacimiento, impusieron una tradición, de la cual el *Quais d'Orsay* se hizo su fiel guardián. El activismo diplomático en el Mediterráneo y la *alliance de revers*<sup>1</sup> con el Islam fueron una constante contra la potencia hegemónica del momento (la casa de Austria en el siglo XVI, los anglosajones en el siglo XX). Napoleón III impulsó grandes proyectos con el apoyo de los grandes banqueros y de los sansimonianos «desarrollistas», antepasados directos de Henri Guaino. A menudo olvidamos el episodio según el cual Luis XIV reconoció cuidadosamente las murallas de Constantinopla para después apoderarse de la ciudad; y es que en la era colonial se justificaron todos los excesos, incluidos los ideológicos. Tras la guerra de Argelia en 1962, De Gaulle se sumó a esta política, sobre todo en el momento de la guerra de 1967, frustrado por el rechazo a sus propuestas de directorio a tres. Así, la política de *la France seule* estableció sus propios intereses frente a los de Estados Unidos de la mano de De Gaulle, triunfando después con Pompidou (1969-74) y su ministro Michel Jobert. Los poderosos grupos de presión industriales directamente vinculados al Estado francés, esencialmente en los sectores de la energía nuclear, el petróleo y las grandes obras públicas, asumieron esta política que sirvió de apoyo a la pretendida política de independencia en materia de armamento,

<sup>1</sup> Concepto de la diplomacia francesa para designar una alianza con el país vecino del país vecino, por oposición a la *alliance de contiguë* que es la que se establece con el país vecino, con la voluntad sobrentendida de cercar y hacer una pinza sobre el país directamente vecino.

aunque los únicos clientes extranjeros de aviones y sistemas de armamento producidos costosamente por «nuestros» ingenieros fueron precisamente los ricos compradores árabes.

Tradicionalmente, la izquierda criticó de manera sistemática esta *política árabe* defendida por los círculos más cercanos al poder gaullista. Se trató de una especie de *orientalismo diplomático*, una *política específica para pueblos específicos*. Justificó las dictaduras con los argumentos del saber «indigenista» real pero condescendiente de los cuadros coloniales, para quienes los pueblos de Oriente eran culturalmente no aptos para la democracia y necesitaban permanentemente de regímenes autoritarios. Para resumir, una mezcla de cinismo, especulación y sobre todo de connivencias político-policiales. Por otra parte, la gestión de la cuestión del Islam de Francia y de sus cinco millones estimados de fieles en 1983-84 se tomó en consideración con los «países de origen» y sus policías. Criticada por los amigos de Israel y los de la OTAN, esta política sobrevivió hasta Chirac, convertido en este como en otros ámbitos en una especie de Brezhnev del gaullismo. La oposición a la guerra de Irak y el recibimiento con todos los honores del presidente palestino llegado a Francia para morir fueron los últimos destellos. La izquierda socialista denunció esta política por su desprecio a los derechos humanos, por su supuesto «unilateralismo» en el conflicto árabe-israelí y, otras veces, por razones más discutibles. La *política mediterránea* se convirtió, pues, en la versión políticamente correcta de una *política árabe* que hemos denunciado, pero con la que es peligroso, casi imposible, romper... Y de esta manera llegamos a los acuerdos de Barcelona...

### **El Mediterráneo resurge en el centro de la campaña presidencial de 2007**

Tras esos tiempos heroicos, la idea mediterránea hizo su camino en toda Europa. Hoy, en Francia, parece que hay un cierto consenso, y las iniciativas políticas y asociativas que se dedican a ello se multiplican. Algunos defienden la idea de una Carta del Mediterráneo o de una transposición del proceso

de Helsinki en la región. Otros piensan que los bloqueos políticos se podrían superar a partir de cooperaciones concretas, como en el tema del agua: es el caso exitoso del Plan Azul. La cooperación descentralizada, siempre más activa, llevada a cabo por los entes locales se ha apoderado también de la idea mediterránea. Los coloquios sobre el proceso de Barcelona son ya incontables.

¿Por qué, entonces, esta propuesta diplomática un poco barroca surge en medio de la campaña presidencial de 2007? Porque el candidato Sarkozy le vio varias ventajas. En primer lugar, le permitió posicionarse brutalmente contra cualquier idea sobre la adhesión turca, y ello le ayudó a asegurar su hegemonía política sobre todo en la derecha. No olvidemos que todos los votos son buenos para asegurarse una posición ganadora ya en la primera vuelta de la elección y que algunos candidatos, como Le Pen y sobre todo de Villiers, con el apoyo de la importante comunidad armenia en Francia, convirtieron la hostilidad hacia Turquía en un gran tema de sus campañas. Sólo falta que nos hagan creer que los turcos son tan tontos como para darse por satisfechos con esta unión rebajada. Esta iniciativa roza el insulto si se conoce la insistencia casi ontológica de los turcos sobre su europeidad y su rechazo absoluto a dejarse confundir con los árabes.

La segunda ventaja de esta propuesta interestatal, sin contenido preciso, es que permitió resituar Israel en el centro del juego, dando a las opiniones árabes la impresión de que en realidad nos acercábamos a ellos. Al principio de 2007, la opinión pública francesa estaba muy polarizada sobre esta cuestión de la política exterior. Los franceses de origen árabe o musulmán, persuadidos de que Sarkozy planeaba una ruptura con el pasado y un acercamiento espectacular con Bush, se movilizaron, muchos se inscribieron en el censo electoral y dieron masivamente su apoyo a sus rivales, sobre todo a Ségolène Royal. De hecho, en algunos distritos de los suburbios en los que el ministro del Interior y candidato aparecía como «persona non grata», ocurrió así, otorgándole a la oposición algunas veces hasta el 90% de los votos. Por el contrario, los partidarios de acabar con la «política árabe» y de

dar prioridad a los vínculos franco-israelíes, tanto en la derecha como en la izquierda sin distinción, dieron su apoyo a Sarkozy. Por primera vez, los medios árabes, los de Oriente Próximo y del Golfo en particular, consideraron que la continuidad gaullista ya no existía en la derecha, y los embajadores árabes pusieron su mejor sonrisa a Ségolène Royal, quien les dijo que en materia diplomática ella representaba «la continuidad». El proyecto de Unión mediterránea surgió, pues, como un medio para apaciguar estas inquietudes.

### **Del posicionamiento al contenido**

La operación electoral *Unión del Mediterráneo* fue un éxito. Sin debilitar verdaderamente la polarización sobre esta cuestión, cosa que estaba fuera de su alcance, atenuó la polémica preelectoral. Para muchos, que esperaban que no sobreviviera a las elecciones, la sorpresa se produjo al ver el lugar estelar que el presidente electo le otorgó la noche de su elección. Desde entonces, dotarlo de contenido se ha convertido en algo necesario. Y a eso estamos asistiendo después de ocho meses, pero sin gastar, naturalmente, ya que «la caja está vacía». Los diplomáticos, los hombres de negocios, las grandes corporaciones industriales, los ideólogos, se han lanzado. Sin olvidar a aquellos que, al lado de Nicolas Sarkozy cuando era ministro del Interior, aprendieron a trabajar con aquello que funciona mejor y pesa más en los países árabes, es decir «los servicios». Todo esto ha dado un carácter barroco a la arquitectura diplomática prevista. Y explica también las contradicciones internas entre los «soberanistas» partidarios de hacer de ello una alternativa política a las instituciones europeas tenidas en baja estima, los grandes grupos económicos deseosos de reforzar su presencia en el sur más próximo y los diplomáticos preocupados por tratar a los europeos con consideración. Esta pluralidad de centros de elaboración del proyecto y el nombramiento de un embajador en misión especial, distinto del que tiene la responsabilidad de seguir el proceso de Barcelona, ha llevado a instalar en el Elíseo, como en el pasado, la «célula africana».

### **Colegas reticentes y dictadores en declive**

Después del verano, el proyecto tomó forma a partir de ajustes sucesivos, coincidiendo a veces con cambios bruscos, de modo que se convirtió en uno de los puntos de conflicto en el seno de los círculos presidenciales. Hubo, en un primer lugar, la idea de un G-Med, estrictamente reservado a los Estados ribereños, acompañado de una ristra de grandes proyectos llevados a cabo por grupos privados, lo que suponía una denuncia sin matices y sin apelación del fracaso del proceso de Barcelona. En este esquema, a menudo atribuido a Henri Guaino y a personalidades como Jean-Louis Guigou, Sarkozy se asentó en la línea de Napoleón III y de Jobert; AREVA y Bolloré<sup>2</sup> sucedían a Lesseps. El proyecto avanzó con la refinada conformidad de aquellos que creen que mantener un vínculo directo con el nuevo presidente francés bien vale algunas ambigüedades, «abandonarlas sólo iría en detrimento suyo», según la fórmula bien conocida del Cardenal de Retz, aunque sabían también que a falta de medios de la Unión Europea, el proyecto estaba destinado a decepcionar.

Los interrogantes de Bruselas y los reparos de Berlín llevaron a los arquitectos franceses a revisar capítulos enteros del proyecto para hacerlo más o menos euro-compatible, con el riesgo de interferir en su identidad original. Pero aún quedan cuestiones pendientes. ¿Se va a superponer un nuevo estrato institucional a las estructuras existentes? ¿Cuáles serán los medios de financiación del proyecto?

Esta «pequeña historia» sobre aquello que podría convertirse en una bella idea no tiene como objetivo desacreditarla, sino recordar las condiciones de su aparición y subrayar la necesidad de clarificaciones indispensables para darle una oportunidad de triunfar y reorientar toda esta energía para convertirse en otra cosa más allá de un hábil gesto electoral que desemboca en una foto de familia, sin futuro, de un presidente francés en su búsqueda apasionada de liderazgo, rodeado de colegas reticentes y de dictadores en declive.

<sup>2</sup> AREVA y Bolloré son grandes grupos industriales franceses en materia de energía.



➔ **Toni Comín**  
diputado en el Parlament de Catalunya

La Cumbre Europea de Bruselas de marzo de 2008, en la que los líderes de los 27 acordaron impulsar la «Unión por el Mediterráneo» reclamada por el presidente Sarkozy, recordó vagamente una típica noche electoral, en la que todos los participantes tienen objetivos que, a priori, parecerían incompatibles entre sí, pero a lo largo de la cual, a pesar de todo, todos declaran que han logrado sus objetivos. Una noche en la que todo el mundo gana, aunque sabemos bastante bien que el juego electoral es, en realidad, un juego de suma cero.

Las negociaciones entre los líderes europeos en el marco del Consejo no son, afortunadamente, un juego de suma cero. Aun así, hay que admitir que en materia de política euromediterránea, debido al gusto de Sarkozy por el rupturismo, las posiciones de partida eran bastante alejadas. Por lo tanto, es necesario calibrar con precisión cuáles han sido las concesiones que ha habido por parte de los principales actores implicados en el acuerdo. Cuál ha sido, en suma, el resultado del partido.

### **Empate Francia-España: No sustituir, sino revitalizar**

Recordemos que la propuesta la lanzó Sarkozy en un mitin de las presidenciales francesas en Toulon, en el que reclamaba la necesidad de una nueva institución multilateral, al margen de la Unión Europea, precisamente con el argumento de que el Proceso de Barcelona había muerto y que «el diálogo imaginado en el año 1995 no había conseguido sus objetivos». Aun así, el acuerdo del Consejo Europeo se denomina, nada más y nada menos, «Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo», nombre con el cual se intenta poner de manifiesto que la Unión por el Mediterráneo es una etapa más –una etapa nueva, si se quiere– del Proceso de Barcelona. Sarkozy ha tenido que ceder en el nombre, cosa que, como bien saben los expertos en el lenguaje comunitario, significa ceder también en los contenidos.

España es uno de los países que más defiende la vigencia de la Asociación Euromediterránea nacida en Barcelona en 1995: un espacio de cooperación multilateral que agrupa a todos los países de la UE y a todos los países de la orilla sur del Mediterráneo, y que despliega su actividad en los tres grandes ámbitos clásicos de cooperación intergubernamental, el político, el económico y el socio-cultural. Es decir, un proceso amplio, integral, tanto en lo referente a su alcance temático como geográfico.

En Toulon, donde se encuentra la base de la flota naval francesa, Sarkozy vino a decir que el diálogo entre Europa y el Mediterráneo sur estaba condenado al fracaso si se canalizaba a través de la UE; que si el Proceso de Barcelona no había funcionado era justamente debido a su dependencia de Bruselas. Por ello, inicialmente propuso una nueva institución internacional que por el lado europeo se limitara a los países mediterráneos, excluyendo a los países no mediterráneos de la UE. En cambio, España es uno de los socios comunitarios más persuadidos sobre la conveniencia de implicar a todos los países de la UE en el diálogo euromediterráneo.

De todas formas, la mera creación de una nueva institución regional, como será la nueva Unión por el Mediterráneo, no deja de ser un síntoma de que las cosas no iban todo lo bien que haría falta en el Proceso de Barcelona. De no ser así, la idea de Sarkozy no hubiera tenido ningún éxito. También los defensores del Proceso, por lo tanto, han tenido que ceder y admitir los hechos: la Asociación Euromediterránea estaba faltada de liderazgo. Cuando desde el Gobierno español se dice que la nueva organización debe de ser entendida como un foro intergubernamental que «aporte ideas al Proceso de Barcelona», de alguna manera se está reconociendo que este Proceso está desprovisto de ideas. De hecho, no estamos tan lejos como podríamos imaginar de la diplomacia francesa, cuando ésta afirma que la intención de la Unión por el Mediterráneo no es otra que «complementar» o «despertar» el Proceso de Barcelona, el cual —añaden, de manera ya no tan diplomática— ha demostrado haber tocado techo.

El compromiso entre la posición española y la francesa, por lo tanto, sería este: la Unión por el Mediterráneo se desarrollará en el marco de —y no al margen de— la política euromediterránea de la UE, pero es una institución nueva. Este hecho viene a confirmar que a esta política le faltaba, hasta ahora, inspiración y liderazgo, y que éstos no pueden venir del interior mismo de las instituciones ordinarias de la UE.

### **Empate Francia-Alemania: Con todos los países de la UE, pero liderado desde el Mediterráneo**

Como hemos dicho, la idea original de Sarkozy limitaba la Unión por el Mediterráneo a 25 países: los 22 países de la ribera del Mediterráneo, más Portugal, Mauritania y Jordania. La reacción negativa a esta propuesta fue inmediata, porque todo apuntaba que con esta selección aquello que buscaba el presidente francés era un determinado reparto de las áreas de influencia de los dos principales socios de la UE: Alemania ejercería la hegemonía sobre Europa del Este, mientras que para Francia sería la influencia sobre el Magreb y el Mediterráneo en general.

Para Alemania se trata de un compromiso inaceptable porque, de hecho, la política en relación al Este, tras la ampliación, no deja de ser una política comunitaria, por grande que sea la influencia germánica en aquella zona. En cambio, la propuesta de Sarkozy suponía dejar la política mediterránea en manos del exclusivo liderazgo francés. Para España e Italia es igualmente inaceptable porque implica inevitablemente jerarquizar el liderazgo de los países europeos mediterráneos, poniendo a Francia en una preeminencia que el actual Proceso de Barcelona no le proporciona —y, en consecuencia, dejando a españoles e italianos en una situación secundaria.

Sarkozy, con la propuesta de una UM restringida, intentaba compensar la pérdida de influencia en el conjunto de la UE que ha vivido Francia desde la ampliación. Además, ofrecía una alternativa en ese otro asunto en el cual las prioridades francesas tampoco cuadran con las alemanas (ni con las españolas ni las italianas): la incorporación de Turquía a la UE, de la cual, como es sabido, el presidente francés es un férreo opositor.

Finalmente, el presidente francés tuvo que ceder ante Merkel: Francia, en la cumbre de marzo de 2008, ya planteó la UM como una organización inicialmente de 25 países, pero abierta a todos aquellos miembros de la UE que quisieran participar. Esta fue la condición alemana, para la



cual la UM no es sino un ejemplo concreto de «cooperación reforzada» y, por lo tanto, tenía que estar abierta a todos los socios tal y como disponen las reglas de las «cooperaciones reforzadas» de las cuales se ha dotado la UE. Merkel no quiere ni oír hablar de una Alemana mirando al Este y una Francia mirando al Sur.

Aun así, el compromiso europeo apunta a que, en el momento de concretar el funcionamiento de esta nueva organización internacional, algunas de las intenciones de Sarkozy se mantendrán. Recordemos que, inicialmente, había dado dos referencias en relación al modelo organizativo de la nueva Unión: de una parte, algo semejante al Consejo de Europa, una especie de Consejo del Mediterráneo; por la otra, reuniones periódicas de los Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros de la UM, al estilo de las reuniones del G-8. Uno de los argumentos de la diplomacia francesa, que no se puede subestimar, es aquel según el cual «el Mediterráneo (...) es la única zona del mundo que no dispone de una organización multilateral» (Jean-Pierre Juvet, Secretario d'Estado para Asuntos Europeos).

Finalmente –a la espera de conocer los detalles organizativos que en la cumbre de marzo se pospusieron hasta julio de 2008, previa propuesta de la Comisión Europea- el acuerdo de los 27 prevé que la UM tenga una co-presidencia rotatoria, con un mandato de dos años, formada por un país mediterráneo de la UE y otro país de la orilla Sur, es decir, un país no comunitario. Por otro lado, habría un secretariado permanente encargado de preparar las cumbres, aunque todavía no está clara su vinculación a las instituciones de Bruselas. No deja de ser una novedad, pues, que una institución vinculada a la UE limite su presidencia a una parte de sus países. Es el tributo que los 27 han tenido que hacer, sin duda, a la idea original de Sarkozy de hacer una UM al margen de la UE.

### **Los motivos de un estancamiento**

Si aceptamos que el Proceso de Barcelona estaba estancado, si aceptamos que la Unión por el

Mediterráneo, tras ser debidamente corregida y reorientada, puede ser una buena oportunidad para revitalizar una política euromediterránea adormecida, tendremos que empezar por preguntarnos cuáles son los motivos y las causas de este estancamiento.

Para Sarkozy, un hombre, por lo que parece, aficionado a veces a los diagnósticos simples, la respuesta estaba clara: se falló en la vinculación del diálogo mediterráneo con Bruselas; pero, más allá de esto, se falló en las prioridades sectoriales de la Asociación Euromediterránea. Según su opinión, el error principal fue que todo pivotaba alrededor del comercio –recordemos que, ciertamente, la Conferencia de Barcelona de 1995 llegó a poner la zona euromediterránea de libre comercio como horizonte final de la cooperación económica entre ambas orillas. Sin embargo, para el presidente francés, es la cooperación en materia de seguridad aquello que debería tener prioridad.

Sarkozy viene a decir que, para que una estrategia multilateral funcione adecuadamente, hace falta poner en común aquello que realmente interesa. Y, de acuerdo con su visión, aquello que realmente interesa poner en común es la política migratoria entre los países mediterráneos, así como la política de seguridad para luchar contra el terrorismo – cooperación policial, intercambios de información entre los servicios secretos, etc. La UM debería ser, pues, el instrumento por coordinar estas políticas. Ya en el discurso de Toulon, había definido cuáles debían ser los cuatro grandes pilares de su propuesta de UM: un foro intergubernamental parecido al Consejo de Europa, un sistema de seguridad colectiva, políticas de codesarrollo y una cooperación policial integrada en el marco de un espacio policial común. Como vemos, en esta visión inicial de cuatro pilares, dos tenían que ver con la seguridad.

De todas formas, a pesar de que el espíritu con el cual Sarkozy lanzó su idea queda ejemplificado en la prioridad dada a los temas de seguridad e inmigración, a pesar de que aprovechó la preocupación general ante el terrorismo para justificar una alianza fuerte entre las dos orillas del

Mediterráneo, a la hora de las concreciones acabó por proponer un método que recuerda el funcionalismo de las primeras décadas de la integración europea. Se trataría de hacer avanzar el proyecto «abordando primero los ámbitos menos conflictivos», es decir, empezar a base de pequeños proyectos concretos creando vínculos de solidaridad de hecho, tal y como se hizo en los orígenes de la UE. Pero, en este punto, el presidente francés hace una pirueta realmente sorprendente: el primero de los proyectos concretos, afirmó, podría ser la descontaminación conjunta de las aguas del Mediterráneo. Así, sin solución de continuidad, salta de la cooperación policial al medio ambiente.

Sinceramente, no creemos que los problemas del Proceso de Barcelona se deriven de una mala selección de las prioridades sectoriales. No creemos que la descontaminación conjunta del Mediterráneo –un proyecto del todo loable y necesario– logre desatascar el diálogo euromediterráneo. Hay otros motivos de bloqueo muy profundos, más allá de una agenda sectorial equivocada: motivos como por ejemplo la ocupación de Palestina y el conflicto árabe-israelí. Son varias las fuentes diplomáticas europeas que, ante el optimismo francés frente a la iniciativa de Sarkozy, se preguntan por qué motivos la nueva UM debería superar las dificultades de la cooperación euromediterránea que el Proceso de Barcelona no fue capaz de evitar. ¿Quizás la UM resolverá los problemas en Oriente Medio? Nadie lo cree, tampoco la diplomacia francesa. Pero, entonces, ¿por qué presuponerle a la nueva UM virtudes taumáticas que el Proceso de Barcelona no ha tenido?

Es más, la Asociación Euromediterránea contaba con una agenda que, en ningún caso, se puede considerar equivocada: al margen de la prioridad en las políticas comerciales, durante esta década larga de vida se ha desplegado a través de proyectos a largo plazo, centrados en temas como la educación y la alfabetización, la modernización de la Administración Pública y la formación de funcionarios, la creación de redes democráticas y ciudadanas y el apoderamiento de la sociedad civil, o la mejora de los sistemas de salud. ¿Puede alguien

considerar, seriamente, que el problema de la cooperación euromediterránea es que se haya centrado en el desarrollo económico –que pasa de manera inequívoca por unas nuevas reglas del juego en el comercio entre el Norte y el Sur del Mediterráneo–, el desarrollo social y el progreso democrático e institucional? Más bien parece impensable un diálogo euromediterráneo que deje fuera de la agenda el desarrollo económico, social y democrático.

### **Las razones de un optimismo prudente**

Aun así, a pesar de diferir con Sarkozy sobre las causas del estancamiento, podemos coincidir con él en un aspecto fundamental: en este momento se abren unas oportunidades para la política euromediterránea que difícilmente había tenido hasta ahora. Ahora es la hora de dar un decidido impulso a la cooperación entre Europa y el Mediterráneo Sur, porque ahora hay más posibilidades reales que antes para que esta cooperación dé algunos de los frutos esperados. Creemos que este optimismo se basa en razones objetivas, que serían fundamentalmente dos.

No creemos que las nuevas oportunidades se deban a que hayamos sustituido la vieja Asociación Euromediterránea por una nueva Unión por el Mediterráneo. No se deben, ni siquiera, al hecho que esta UM pueda aportar el plus de liderazgo y de impulso que le faltaba al Proceso de Barcelona. A nuestro parecer, las nuevas oportunidades se deben, en primer lugar, a la prioridad que la política mediterránea puede llegar a tener, a partir de ahora, en el conjunto de la agenda de la UE.

Durante la pasada década, la UE afrontó retos únicos en su historia, que de hecho han absorbido todas sus energías y su capacidad institucional. Retos que todos conocemos: por una parte, el paso de la unión comercial a la unión monetaria, es decir, la implantación del euro; por la otra, la ampliación a los países de Europa del Este. Sólo el euro y la ampliación hacían completamente impensable que hubiera espacio, capacidad institucional y margen de maniobra financiero para una tercera política,

cuyos objetivos la convertían en un reto de primera magnitud. Si el euro y la ampliación fueron un reto de primera magnitud, la cooperación con el Mediterráneo -si se plantea como aquello que debe ser, como una estrategia para impulsar desde Europa un verdadero desarrollo económico, social y político de los países de la orilla Sur, es decir, si se plantea como una clase de «plan Marshall» europeo con nuestros vecinos del Sur- también lo era. Y es evidente que la UE se podía permitir, simultáneamente, dos retos de primera magnitud, pero no tres.

Por este motivo, creemos, el Proceso de Barcelona ha vivido en un estado de semi-somnolencia desde su lanzamiento, en 1995. Porque otros procesos, quizás no más importantes pero en todo caso claramente más prioritarios, lo han tapado o -por decirlo de manera directa- lo han marginado de la agenda europea. No olvidamos que la ampliación, de hecho, no fue sólo un reto sino dos: la ampliación, considerada en sí misma, y la reforma de las instituciones que una UE de 27 Estados comportaba de manera inevitable. Y no olvidamos que el proceso de reforma institucional ha sido más complicado, más largo y más traumático de lo que nadie había previsto. Por el camino, hemos tenido que enterrar una Constitución y justo en octubre pasado la agenda institucional quedaba definitivamente cerrada, gracias al nuevo Tratado de Lisboa que viene a sustituir la no nata Constitución.

Este es, en consecuencia, un primer motivo por el cual creemos que la política mediterránea puede tener, a partir de ahora, la prioridad que requiere si quiere estar a la altura de sus propias ambiciones y de sus objetivos. Con el euro plenamente consolidado, la ampliación culminada y la reforma institucional resuelta, quedan liberadas muchas energías -políticas, institucionales y financieras- que permiten reordenar las prioridades. Por ello creemos que, objetivamente, se abre una posibilidad para que la política euromediterránea deje de figurar en la agenda europea como una necesidad ineludible pero para la cual, en la práctica, no se disponen de los instrumentos necesarios. Se abre la posibilidad de dotarla de los recursos y de la audacia que la

importancia de este tema reclama -una importancia capital de cara al futuro inmediato de Europa. Toda vez que la mirada hacia Europa Central y del Este ya ha encontrado sus canales institucionales estables, la UE puede ponerse, ahora sí, a mirar seriamente hacia al Sur.

No obstante, posibilidad no quiere decir expectativa. Que pueda ser así no quiere decir que deba ser así. ¿Qué otro argumento nos hace pensar, pues, que la política de cooperación euromediterránea pueda pasar a ser, efectivamente, una de las políticas centrales de la agenda de la UE? ¿Por qué debemos pensar que «ahora ha llegado la hora» de aquello que el Proceso de Barcelona puso sobre la mesa ya hace más de diez años? El segundo motivo de nuestro optimismo prudente es este: la mayoría de los grandes retos interiores que afronta la UE en las próximas décadas están vinculados, de una u otra manera, al ámbito geopolítico, cultural y económico mediterráneo. Ya sea la inmigración, ya sea el terrorismo y la seguridad, ya sea el diálogo de civilizaciones, al cual los asuntos de seguridad están indirectamente ligados, ya sea la sostenibilidad energética... todos estos retos pasan por el Mediterráneo. Y todos ellos son retos claves para la Europa de hoy. Así, si es cierto que las prioridades en política interior determinan en buena medida las prioridades en política exterior, son los propios retos interiores de la UE los que indican que la política mediterránea debería ser, en las próximas décadas, la prioridad en política exterior y uno de los temas centrales de la agenda comunitaria.

### **El futuro de Europa pasa por el futuro del Mediterráneo**

Si durante los últimos años la UE se ha dedicado a gestionar la post-Guerra Fría, ahora le corresponde afrontar los problemas derivados de la globalización. Europa ha necesitado quince años para digerir la caída del Muro de Berlín y sus consecuencias. La ampliación es la respuesta europea al final de la Guerra Fría. Sin embargo, cambios geopolíticos de esta magnitud no se digieren de la noche a la mañana. Si la caída del

Muro dio paso a la globalización, justo ahora Europa empieza a estar inmersa en la digestión de las consecuencias de las nuevas reglas del juego de la sociedad mundial. La primera de ellas es la desigualdad Norte-Sur, abismal e insostenible. Y no en vano el Mediterráneo es la frontera geográfica entre el Norte y el Sur en la cual estas desigualdades son más extremas.

Si miramos la renta per cápita de los países del Mediterráneo Norte, su estructura poblacional y su media de edad, y lo comparamos con la renta per cápita de los países del Mediterráneo Sur, su pirámide demográfica y su media de edad, rápidamente tomaremos conciencia de que este desequilibrio es difícilmente sostenible a largo plazo. La cuestión que no podemos rehuir es si la resolución de este desequilibrio se hará por las buenas, de manera pacífica, con el mínimo de tensiones sociales, culturales y políticas posibles, o si por el contrario desembocará en conflictos de consecuencias difícilmente deseables. La pregunta es si seremos capaces de gestionar este desequilibrio desde la política, la cooperación, el multilateralismo y la democracia –con el fin de superarlo y dejarlo atrás- o no. Una Unión por el Mediterráneo debería tener, en primer lugar esta misión: ofrecer una perspectiva de acuerdo en el sentido de que la Europa rica pueda servir de motor de desarrollo económico, político y social del Mediterráneo del Sur.

La mayoría de los retos interiores de la UE tienen algún vínculo, más o menos estrecho, más o menos directo, con las desigualdades y los desequilibrios que genera la expansión de los mercados mundiales. La inmigración magrebí, que junto con el resto de migraciones está poniendo a prueba la capacidad de las sociedades europeas por asumir la diversidad y resistir las tentaciones xenófobas, es una consecuencia directa del diferencial de renta entre el Norte y el Sur del Mediterráneo. Como es suficientemente sabido, en la integración efectiva de la inmigración nos jugamos en buena medida la cohesión social y la salud democrática de las sociedades europeas.

Por otra parte, los principales riesgos en materia de

seguridad tienen que ver con el fundamentalismo que crece, de manera difícil de controlar, tanto en nuestros vecinos del Sur como en el interior de nuestras sociedades. Como explican la mayoría de científicos sociales solventes que han analizado de manera integral el fenómeno de la globalización, el fundamentalismo es, entre otras cosas, una reacción defensiva ante la ruptura de los vínculos comunitarios y los procesos de marginación cultural que los mercados globales, liderados por Occidente, producen en sociedades todavía fuertemente tradicionales. Pero, además, el «choque de civilizaciones» –que más bien deberíamos denominar «choque de fundamentalismos»- está retroalimentado también por el conflicto israelo-palestino. En el Mediterráneo nos jugamos en buena medida la paz mundial, que depende de manera muy directa de la evolución de la situación en Oriente Medio. Que a su vez tiene un vínculo evidente con el hecho que aquella región sea la primera reserva mundial de petróleo. Y, como sabemos, la dependencia energética de Europa es una de las principales dificultades a las cuales la UE se enfrenta en el futuro inmediato.

Todos estos retos –que son los retos de primera magnitud para Europa en el siglo que empieza- requieren una concertación multilateral con nuestros países vecinos: no se pueden resolver desde viejos esquemas de herencia neocolonial, que además de ser éticamente discutibles han pasado a ser del todo inoperantes en el siglo XXI. La interdependencia no se puede gobernar, a largo plazo, desde ninguna voluntad de hegemonía. Todos estos retos surgen como consecuencia de la interdependencia –interdependencia entre las diferentes sociedades y entre los diferentes fenómenos- y sólo se pueden resolver desde la aceptación consciente de esta interdependencia. La gestión de la inmigración en el Norte requiere el desarrollo económico del Sur y la reducción decidida de las desigualdades entre ambas orillas. La cooperación energética –ya sea con el Magreb o con Oriente Medio- reclama una estabilidad política incompatible con el fundamentalismo. Con el tiempo, la postración social y económica es un caldo de cultivo para el fundamentalismo: el contacto de una cultura que es

a la vez heredera de la modernidad y profundamente consumista, con otra cultura que es tradicional -a veces incluso anti-moderna- y que se reproduce en un contexto de pobreza, genera un abismo de difícil solución.

Ante todos estos retos, Europa se juega mucho: se juega su nivel de vida (en la dependencia energética), su cohesión social (en la integración de la inmigración), o su visión del mundo (en el combate cultural contra el fundamentalismo). Todos ellos pasan por el Mediterráneo. Todos ellos piden

una gestión inteligente de la interdependencia, ya irreversible, entre las diferentes sociedades que viven en las orillas del Mediterráneo. Todos ellos piden nuevas formas de cooperación multilateral, que supere los límites tradicionales en los cuales se habían movido unos Estados nación celosos de su soberanía. Europa tiene una misión externa, en estas primeras décadas del siglo XXI, que no es otra que liderar el desarrollo de una gobernanza democrática de la sociedad mundial. Y la cooperación con el Mediterráneo será, sin duda, la piedra de toque de este liderazgo.

➔ **Martí Grau**  
político

En febrero de 2007, durante la campaña electoral para la presidencia de la República, Nicolas Sarkozy dio a conocer en Tolón su propuesta para la creación de una Unión Mediterránea. El contenido de la propuesta se ha ido definiendo muy poco a poco, especialmente hasta el discurso de Sarkozy en Tánger, en octubre del mismo año, siendo ya presidente de la República después de varios meses.

En la primera mención figuraban ya algunas áreas temáticas y estructuras, así como el ámbito territorial, restringido a los países con costa mediterránea. De todos modos, tanto los planteamientos iniciales como el resto de detalles que se han ido desvelando —en parte como reacción a las acusaciones de vaguedad y de galocentrismo— han ido cambiando, por lo que hasta ahora ha resultado difícil pronunciarse sobre un proyecto poco definido y al mismo tiempo en metamorfosis constante.

La originalidad del planteamiento de Sarkozy consiste en haber amalgamado varias ideas preexistentes, introduciendo al mismo tiempo una nueva jerarquización de las prioridades. Su personalidad distintiva y su carácter impetuoso han hecho el resto, aportando eco, color... y controversia.

La primera consecuencia de todo ello es que Sarkozy ha elevado el listón frente a sus interlocutores políticos e institucionales en el Mediterráneo. Sin duda, la iniciativa marca un antes y un después en las propuestas y reflexiones sobre el Mediterráneo y, aunque algunos puedan señalar lo frívolo o desgarbado de ésta, la mayoría de reacciones reacias han dejado entrever sobretodo aturdimiento y desorientación, más que presentar una alternativa bien perfilada. En otras palabras: contra lo que cabría esperar, el rearme ideológico conservador que Sarkozy propugna para el Mediterráneo no ha servido todavía de catalizador para una respuesta de progreso capaz de medir fuerzas.

Llegar a una respuesta articulada, sin embargo, no debería ser excesivamente difícil: el discurso de Sarkozy adolece de grandes dosis de lo políticamente incorrecto. Hacer referencias una vez y otra a «la unidad perdida del imperio romano» no parece el mejor reclamo para una zona que quiere ser ejemplo de diversidad y donde parte de los males arrancan de las lógicas tradicionales del etnocentrismo europeo y «occidental». Tampoco debería atraer demasiados partidarios entre las sociedades del sur el empeño del presidente francés en reabrir el debate sobre el supuesto efecto benéfico de la etapa de la colonización en las sociedades colonizadas.

En cuanto al fondo, uno no puede dejar de preguntarse: ¿estamos ante una mayor ambición de contenidos o más bien nos quedamos cortos respecto a lo que ya tenemos? El Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad combinados, ¿acaso no se plantean cotas más elevadas que el propio plan Sarkozy? Examinemos algunos de los aspectos anunciado inicialmente en Tolón.

En primer lugar, cuando se hace referencia al modelo del Consejo de Europa para el Mediterráneo, ello nos retrotrae a la concertación entre Estados en un momento en que ya se ha empezado a hablar de supranacionalidad y de cesión de soberanía para solucionar los problemas del Mediterráneo (que son los propios de una estrecha interdependencia y de ocupar una posición absolutamente céntrica en las dinámicas y contradicciones de la globalización). El Proceso de Barcelona instituyó un marco multilateral que, si bien no ha cosechado éxitos vistosos, cuenta en su haber con el éxito de su propia continuidad en un escenario regional plagado de conflictos y –para citar el caso más paradigmático– de ser el único foro permanente donde se sientan juntos israelíes y palestinos. La Política Europea de Vecindad, de modo perfectamente complementario, propone un reforzamiento de los lazos bilaterales entre la Unión Europea y sus vecinos, ofreciendo incluso pasar de la cooperación a la integración en aquellos ámbitos que estén maduros. Desmontar todos estos esquemas para reestatalizar las políticas de relación en el Mediterráneo no parece la más halagüeña de las opciones: más bien nos dibuja un anticuado concierto de naciones como terreno abonado para una política de poder en el más puro estilo del pasado.

En segundo lugar, Sarkozy saca a relucir algunos de los temas que le son más caros en política interior, o por lo menos que lo fueron con anterioridad a su elección como presidente de la República: la seguridad y la mano dura. Aboga por una firme cooperación entre países frente al crimen e incluso, en lo militar y estratégico, por la creación de una comunidad de seguridad. Ahora bien, ¿cómo es posible que Sarkozy se plantee un escenario así cuando no solo no existen un mínimo de lealtades

compartidas entre las sociedades mediterráneas sino cuando incluso él mismo ha atizado la animosidad existente con el desprecio que ha verbalizado por los hijos de la inmigración en las *banlieues* francesas?

Por último, según Sarkozy, el medio ambiente podría ser el sector puntero en la cooperación intermediterránea. Espera así el presidente francés capitalizar los réditos de imagen de convertirse, contra todo pronóstico, en campeón de la causa ecológica. Por otro lado, confía en que el supuesto carácter *soft*, «inofensivo» de la buena conciencia ecológica –en contraste con el juego delicado, la política en mayúsculas y la alta economía– pueda atraer el consenso de todos a la hora de aceptar las iniciativas medioambientales como terreno pionero, quedando los dossier *hard* bien resguardados de toda intromisión. El hecho es, en cambio, que la posición de este dossier es muy dispar en las agendas políticas del norte y del sur. El norte, a pesar de la tentación en momentos concretos de querer dar lecciones, no es todavía un modelo de sostenibilidad; el sur, probablemente, vive un síndrome que se ilustra bien con la frase que dijo una vez el líder de un país emergente: «ahora dejen que contaminemos nosotros».

Los temas señalados por Sarkozy pueden ser convenientes para el Mediterráneo, pero sin embargo la relación entre ellos en su discurso no es la más adecuada ni la manera de proceder. No podrá existir una cooperación efectiva en materia de seguridad si no hay primero políticas exitosas para un mayor acercamiento de las sociedades. No saldrán adelante iniciativas medioambientales sino convencemos a las poblaciones empobrecidas de que un medio ambiente sano es un importante factor de riqueza.

La sociedad y sus individuos deben regresar al centro de atención de la política en el Mediterráneo. De ahí estriban gran parte de los problemas y de ahí pueden derivar un buen número de las soluciones. El gran reto de la izquierda debe ser introducir como prioritarias las políticas sociales y de bienestar en el corazón mismo de la agenda mediterránea.

➔ **Jean-Robert Henry**  
director de investigación  
CNRS, IREMAM, Aix en  
Provence

La rutina de los especialistas de las relaciones mediterráneas se ha visto sacudida desde hace algunos meses por las inflexiones, a veces paradójicas, de Nicolas Sarkozy en la política mediterránea de Francia.

Ciertas tomas de posición denotan un viraje atlantista. Así, la vigorosa denuncia sobre el riesgo de ver a Irán dotarse del arma nuclear<sup>1</sup> se aparta sensiblemente de la posición tradicional de Francia a favor de una «desnuclearización» global de Oriente Medio: no se ha hecho ninguna otra referencia al hecho de que otros países de la región estén en posesión de este arma. Es cierto también que la candidata socialista a las elecciones presidenciales fue aún más lejos al rechazar el programa nuclear iraní para usos civiles.

Por otro lado, la referencia recurrente a la «confrontación ente Islam y Occidente», «reto mayor» de las relaciones internacionales actuales, es también una novedad en el discurso de los presidentes franceses, a pesar de que esta lectura huntingtoniana del mundo se atempere, finalmente, con la oferta de ayudar a los «países musulmanes» a equiparse de energía nuclear para usos civiles y con la propuesta de la Unión del Mediterráneo.

Este proyecto de Unión del Mediterráneo constituye el enunciado más importante de la nueva política mediterránea de Francia. Con la pretensión de ofrecer una visión audaz e innovadora de organización del espacio mediterráneo, fue formulada por primera vez en un discurso del candidato Sarkozy en febrero de 2007, posteriormente confirmada la noche de su victoria electoral y, finalmente, precisada en su discurso a los embajadores de Francia, el 27 de agosto, y en el discurso de Tánger de noviembre.

Al hilo de estas presentaciones sucesivas, el proyecto de Unión Mediterránea ha evolucionado, aunque sin lograr resolver las contradicciones que han dejado perplejos tanto a los socios de Francia, como a los observadores.

---

<sup>1</sup> En referencia a las declaraciones de Bernard Kouchner, ministro de Asuntos Exteriores francés, que se mostró partidario de que su país esté preparado para una guerra con Irán -aunque más tarde lo matizó- si el régimen de los ayatolá no colabora con los inspectores del Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA).



¿Cómo definir la pertenencia a la Unión Europea y ésta a la Unión Mediterránea, si los espacios europeo y mediterráneo son inter-secantes? Para Nicolas Sarkozy, la doble pertenencia de Francia es evidente, pero existe una reticencia a admitir el anclaje histórico y espacial de Turquía en Europa, tal y como demuestran sus propuestas recientes a los parlamentarios europeos en Estrasburgo: a sus ojos, el *clivage* de civilizaciones parece predominar sobre otras consideraciones.

¿Cómo gestionar la articulación entre la Unión Mediterránea y la Unión Europea? En relación a los socios de la Unión Mediterránea, las respuestas del presidente han cambiado al hilo de sus discursos: hoy, se prevé que la Comisión Europea esté asociada totalmente al proyecto, mientras que Alemania tendría un simple estatus de observador (contrariamente a las recomendaciones del Informe Reiffers<sup>2</sup>). En relación al reparto de competencias, claramente no es posible para los Estados europeos ribereños delegar en la nueva Unión aquellas competencias que ya han sido confiadas a la UE: las atribuciones sólo pueden ser complementarias o subsidiarias, como han acordado los promotores de la Unión Mediterránea que prefieren en adelante definirla como una «Unión de proyectos» entorno a cuestiones como el medio ambiente (cubierto por el Convenio de Barcelona de 1976 para la protección del Mediterráneo) o la energía. Curiosamente, apenas extraen ningún recurso de las posibilidades que ofrecen los textos europeos en sus disposiciones sobre las «cooperaciones reforzadas».

La última contradicción hace referencia a la diferencia entre la audacia conceptual del proyecto y la modestia de las propuestas concretas. El modelo de la Unión Europea ha sido evocado con fuerza en relación a la Unión Mediterránea, pero olvidando su dimensión humana. Desde luego, no se trata de hacer de la Unión Mediterránea, a imagen y semejanza de la UE, un espacio humano común: se

mantiene el esquema del Proceso de Barcelona que consagró —y es una de las razones mayores de su fracaso— el divorcio entre el espacio económico y el espacio humano. O, es sobre este aspecto que sería necesario demostrar la audacia conceptual y política, a pesar de las preocupaciones electorales, para superar lo que se ha convertido en el dossier negro de las relaciones entre Europa y su frontera sur, es decir, la circulación de personas. A falta de preguntarse sobre los resortes y la legitimidad de la movilidad humana en un plantea mundializado, y de sacudir la propensión de los europeos a enfermar su miedo a los otros a través de fronteras identitarias imaginadas, el proyecto europeo corre el riesgo de perder su virtud humanista y universalista. Esta cuestión sólo podrá recuperarse reconociendo y neutralizando los efectos perversos que el *círculo virtuoso europeo* engendra sobre su entorno.

A pesar de sus limitaciones, el proyecto de Nicolas Sarkozy tiene el mérito de señalar ciertos problemas reales, como el hecho de que la construcción de una frontera mediterránea en Europa deja maltrecho el tejido extremadamente denso de vínculos que se entrelazan entre las sociedades del norte y del sur del Mediterráneo occidental. Tiene razón cuando dice que «el futuro de Europa se juega en el Mediterráneo», pero no aporta probablemente las respuestas correctas.

El reto y la ventaja que constituye para los europeos su proximidad humana y cultural con el sur del Mediterráneo —y que los distingue de otros actores presentes en la escena mediterránea— concierne a todos los europeos. La propuesta del ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, de hablar en términos de Unión Euro-mediterránea es más seductora. Retoma una propuesta de Dominique Strauss-Kahn de 2004 que, a su vez, se hacía eco de una reflexión formulada por el Club de Marsella (y la revista *Project*<sup>3</sup>) en 2001.

<sup>2</sup> [http://www.animaweb.org/uploads/bases/document/JL\\_Reiffers\\_RapportUnionMed\\_Oct2007.pdf](http://www.animaweb.org/uploads/bases/document/JL_Reiffers_RapportUnionMed_Oct2007.pdf)

<sup>3</sup> [www.ceras-projet.com](http://www.ceras-projet.com)

La propuesta española presenta la ventaja de reunir entorno a una misma contraseña dos escenarios posibles de esta Unión Euro-mediterránea: el primero, maximalista (ampliación de la UE hacia el sur), el segundo, minimalista (creación de una estructura confederal alrededor de la Unión Europea); no olvidemos que, a menudo, a través de consensos ambiguos las relaciones internacionales progresan. Tiene sobre todo el mérito de refundar el conjunto euro-mediterráneo sobre una utopía común más movilizadora que el partenariado rebajado de Barcelona o el apartheid implícito de la Política de Vecindad. La pertenencia de las

sociedades europeas y mediterráneas a un espacio común de paz y solidaridad ofrecería un marco más favorable a la resolución del conflicto palestino-israelí y a la superación de los malentendidos bilaterales herederos de la historia colonial. En fin, la perspectiva de una Unión Euro-mediterránea sería capaz de asumir las expectativas del proyecto de Unión Mediterránea sin entrar en contradicción con el proyecto europeo. Iría, igualmente, en el sentido de una ampliación –de hecho deseable hoy– del Consejo de Europa al Mediterráneo en materia de derechos humanos.

## Democracia y derechos humanos en el Mediterráneo: ¿Qué Unión Mediterránea?

VO 2 Mayo 2008

➔ **Helena Oliván**  
Oficina de Promoción de la Paz  
y los Derechos Humanos  
Generalitat de Catalunya

Los procesos de democratización entendidos exclusivamente de manera genérica y cuantitativa, como consolidación de procesos electorales, incrementos de participación política, posibilidad de expresión de opiniones e incluso de asociación, no parecen ser suficientes hoy en día, en ninguna parte del mundo, para obtener una democracia reconocida. La vinculación de la democratización con la promoción de los derechos humanos tendría, en este contexto, vínculos puramente coyunturales, y en concreto en los momentos electorales que revalidan o finalizan procesos políticos. Sin embargo, la aunación de actores diversos, niveles políticos diferentes de actuación y procesos de desarrollo incomparables en términos de tiempo y de espacio, ofrecen una perspectiva bastante más amplia y compleja, y no le dan la razón a esta afirmación. Si a esta complejidad, además, le añadimos la situación actual del Mediterráneo y del mundo árabe en general, la radiografía muestra la dificultad de exportar modelos y de generar un consenso a su alrededor que permita cambios reales para las sociedades implicadas. Sobre todo, teniendo en cuenta que la finalidad última de procesos de cooperación en la región como el que se generó en Barcelona en 1995, es la consecución de una zona de prosperidad compartida.

Es posible, en cambio, que exista una reciprocidad entre ambos conceptos: sin democracia, no hay derechos humanos entendidos en toda su complejidad y riqueza, pero sin derechos humanos no hay democracia que el ciudadano pueda apropiarse.

Desde una perspectiva como la de la zona de prosperidad compartida anunciada en Barcelona, sin embargo, el prisma de valoración de los avances establecido por los gobiernos aparece como rígido, utilitario, y en cambio poco útil para las sociedades a quienes se aplica: se entienden los procesos de democratización en base a indicadores formales y cuantitativos poco resistentes a un análisis cualitativo en profundidad. La consolidación de procesos electorales leídos en los términos más arriba indicados, pueden ocultar, y de hecho ocultan procesos de corrupción latentes, falta de información, y de «alfabetización» electoral, supeditación de ideologías a intereses económicos, etc. y con ello la consolidación de democracias débiles, de «baja calidad» y con pocas perspectivas de reforzarse. Desde el punto de vista del desarrollo social y humano, además, la capacidad de incidencia de las redes «civiles», con un rol aparentemente democratizador, y aunque creciente durante el desarrollo de Barcelona, no parece haber llegado a calar en las diferentes mentalidades, por lo que la metodología de su actuación se ha mantenido de manera sectorial y «encapsulada» muchas veces en el ámbito de las élites de los países del sur. La globalización impone en cambio, y tal vez a su pesar, medidas multilaterales, con lo que las reacciones nacionales se incrementan y conceptos como

el de región o la especificidad como bases de actuación pierden peso a lo largo de los años.

La concepción primera de la política europea hacia el Mediterráneo es la que asocia crecimiento económico con democratización. A imagen de la UE, la política hacia el Mediterráneo debía servir para promover, a medio y largo plazo, una mayor democratización y un avance en el terreno de los derechos humanos, sobre todo asociado a conflictos concretos y estancados en la zona. Y sin embargo, doce años de partenariado no han producido el efecto deseado.

Desde este punto de vista, la propuesta de creación de una Unión por el Mediterráneo por parte del Presidente Nicholas Sarkozy, todavía por desarrollar, contiene en su primer borrador algunos elementos que generan escepticismo sobre su capacidad de reforzar la actual política europea en el Mediterráneo. Cabe recordar en primer lugar, que a pesar de los esfuerzos renovados por dotarla de mayor impulso, muchas han sido las voces críticas que se han alzado a lo largo de más de diez años demandando mayores medios para sacar al mundo árabe de su estancamiento en términos económicos y de su tendencia al repliegue respecto al diálogo y el fomento de una mayor democratización y promoción de los derechos humanos.

El sector cuyo balance es más alarmante, sobre todo a partir de la aparición del terrorismo internacional del 11-S, es en concreto el de la democratización y el de los plenos disfrute y garantía de los derechos humanos en la región.

Abordado desde el terreno de la seguridad y la política, los avances logrados hasta entonces en el diálogo sobre cuestiones relativas a la capacidad de intervención de los ejércitos en la vida política o las posibilidades de creación de redes de actores cuyo análisis de la seguridad es más comprensivo, se han ido abandonando, en pro de posiciones más escépticas, o incluso negadoras de esta vía. La gran caja de Pandora, además, sigue siendo la inclusión del Islamismo Político en el diálogo entre las partes, ya que las reformas de buen gobierno (estado de derecho, reformas de justicia y administración)

avanzan lentamente y su legitimidad de cara al ciudadano no tiene indicadores claros de valoración.

En el capítulo del diálogo intercultural, las dificultades de comprensión mutua aumentan, y la lucha contra la xenofobia a gran escala se convierte en la prioridad de la UE, que a través de la creación de la Fundación Anna Lindh institucionaliza un diálogo nuevo y positivo, pero asimétrico respecto a las relaciones establecidas anteriormente entre actores y que no acaba de tener los efectos deseados para impulsar una participación de calidad, es decir, eficaz.

Sin embargo, estos son los ámbitos en los que la Declaración de Barcelona pretendió incidir en 1995. En este sentido, el mérito del Proceso de Barcelona fue sin duda el de poner las bases de un proyecto de modernización social, compartido por todos los europeos, y con un anclaje directo en la política europea. La conciencia de la necesidad de actuar en el Mediterráneo y la conciencia de que eran necesarios pasos en paralelo de avances en los derechos humanos y la democratización, existen en este proyecto, y aunque con instrumentos poco vinculantes, demandan, sin embargo, de una actitud colectiva que, según algunos sectores reivindican, ha hecho posible juntar alrededor de la misma mesa a israelíes y palestinos; y en el Magreb permiten actualmente generar un debate sobre si se están dando procesos de transición democrática o no. Desde un punto de vista intergubernamental, por tanto, es el simbolismo de un esfuerzo conjunto el que no debe ser perdido de vista a la hora de plantear nuevas iniciativas en el Mediterráneo. A falta de una dotación económica mayor y de un liderazgo fuerte, el símbolo de Barcelona ha sido sin duda un motor de avance.

En esta concepción de un proceso global, destinado a ir más allá de la cooperación estrictamente gubernamental y meramente económica, se enmarca el único instrumento con tintes «civiles» de toda la construcción: El Forum Civil Euromed. Su paso, de mero encuentro anual destinado a poner en contacto redes y actores de la sociedad civil euromediterránea y de «watchdog» respecto a la política gubernamental en el área, a su consolidación como plataforma de actuación respecto a los gobiernos y

de «activismo social» en el Proceso, da fe de la existencia de una sociedad civil decidida a fortalecer vínculos y favorecer la realización de proyectos conjuntos. Sus ámbitos de actuación no han ido variando mucho desde sus inicios, debido a la magnitud de los retos. De manera transversal, la plataforma ha intentado generar acuerdos sociales sobre temáticas como migraciones, mujeres, diálogo cultural, derechos laborales, medio ambiente, etc.

A nivel de instrumentos económicos, por otra parte, la visión política de la Comisión Europea, más allá de las voluntades nacionales, ha desarrollado programas de actuación bien contruidos en su discurso, pero, otra vez, faltos de evaluaciones cualitativas y críticas que permitieran mejorarlos, a pesar de las reformas desarrolladas a partir de 2001. La Política de Vecindad, en este sentido, rebaja el símbolo y la especificidad de la región al haber sido ideada para otros modelos, pero sus méritos consisten en un alcance mayor de actores susceptibles de ser financiados y entrar en la dinámica de cooperación, y, por primera vez, en la posibilidad de financiar una parte de proyectos de cooperación transfronteriza a través de fondos regionales europeos como señal de cohesión territorial y social.

No se puede considerar que estos elementos supongan una gran revolución y promuevan directamente ni democratización, ni derechos humanos, pero abren pequeñas ventanas de oportunidad que, promovidas, podrían gestionar avances en algunos sectores concretos.

El supuesto fracaso de Barcelona sigue siendo su incapacidad para acabar con el conflicto de Oriente Medio, y, sobre todo en los últimos tiempos, para conseguir a un tiempo la reducción de la violencia en la zona y la promoción de los derechos humanos en ambos bandos, sin tener que seguir posicionándose y parando la maquinaria según la proveniencia de los ataques. No hay que olvidar sin embargo que su nacimiento se produjo en un contexto de euforia al parecer que el Proceso de Oslo iba a ser un éxito, y que la estructura que permitiría mantener la paz y consolidarla podría ser «Barcelona».

En este sentido, la consecución de una zona de prosperidad compartida no parece en primer término el objetivo de la Unión por el Mediterráneo, que, en su concepción actual, y después de duras negociaciones, parece invitar a una duplicidad de estructuras, contenidos y actores de la región mediterránea. Desde un punto de vista teórico, el problema sigue siendo el mismo: el de la exportación directa de modelos que necesitarían de una adaptación al medio al que se aplican, caso que no se da actualmente. La regionalización de la globalización tiene ventajas para la cohesión. Su inexistencia, en cambio, deja un vacío para que los símbolos se apropien de procesos que en su lógica real de desarrollo no son propiedad de nadie. Baste para ello, tener en cuenta la multiplicidad de actores de la sociedad civil que tuvo un papel fundamental en el logro de la democracia en España, todos ellos arraigados en el territorio y con la legitimidad necesaria para actuar.

En este nuevo contexto de Unión por el Mediterráneo, surgen por tanto algunas preguntas ¿El hecho de promover la cooperación en ámbitos concretos, sin aproximación global, favorecerá los cambios en la región? Seguridad, energía, protección contra las catástrofes, cooperación medioambiental...son instrumentos suficientes para promover la cohesión necesaria para corregir las desigualdades? ¿Tendrá en cuenta esta nueva modalidad de cooperación los logros que aunque pequeños, se deben a Barcelona en cuestiones como la inmigración, la promoción de la educación, o la reducción de las desigualdades entre hombre y mujer? ¿De la actuación internacional, y en concreto norteamericana, que se desprende después del 11-S, no se hace evidente que no se puede imponer dogmáticamente una concepción de democratización ni de promoción de los derechos humanos sin tener en cuenta donde y en que se aplica? ¿En cambio, hasta qué punto la conexión entre democratización y promoción de los derechos humanos, por una parte, y la inclusión de nuevos actores por la otra no serían más eficaces para lograr paz y seguridad en la región?

➔ **Paqui Santoja**  
responsable Cooperació  
Euromediterrània  
Diputació de Barcelona

El Proceso de Barcelona marcó un hito en cuanto a las relaciones entre países europeos y los vecinos de la Ribera Sur. Una iniciativa ambiciosa que, consciente de los retos de la zona, se marcó una serie de objetivos amplios que abarcaban desde el diálogo político, las relaciones económicas hasta el acercamiento entre pueblos y culturas.

La iniciativa sentó las bases de un nuevo marco regional destinado, principalmente, a profundizar en las reformas democráticas y generar un proceso de desarrollo económico de los países ribereños. El tercer pilar de la Declaración de Barcelona incorporaba el componente social, cultural y humano, fundamental para avanzar hacia una cooperación reforzada y transformadora de las sociedades. Se hablaba en concreto de «favorecer la comprensión entre culturas e intercambios entre las sociedades civiles»<sup>1</sup>. Sin embargo los gobiernos locales y regionales sólo aparecían de forma sucinta en la Declaración final de 1995<sup>2</sup> sin llegar a profundizar en la importancia del nivel subestatal en la implementación de mecanismos efectivos de democratización real ni el desarrollo local como dinamizadores de la economía de la región.

«*L'avenir en Méditerranée se jouera dans les villes*», con esta afirmación el *Plan Bleu*<sup>3</sup> publicó uno de los escasos documentos vinculados a la realidad urbana en esta región. En 2007, casi la mitad de la población mundial vive ya en las ciudades, en el caso del Mediterráneo, dos de cada 3 habitantes viven ya en las ciudades<sup>4</sup>. Se calcula que en 2030, un 70% de esta población será urbana. Se pone así de relieve la necesidad de un desarrollo más acorde con la realidad territorial y no tanto con las dinámicas estatales, enquistadas en conflictos y desencuentros.

---

<sup>1</sup> Declaración de Barcelona, adoptada por el Consejo Europeo del 28 de noviembre de 1995, disponible en [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/bd.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/bd.htm).

<sup>2</sup> En la misma Declaración se señala que los Estados miembros: «Se comprometen a fomentar la cooperación entre autoridades locales y apoyar la planificación regional; (...) Se fomentará el contacto entre parlamentarios, autoridades regionales, autoridades locales e interlocutores sociales.»

<sup>3</sup> [www.planbleu.org](http://www.planbleu.org) Les Notes du Plan Bleu (septiembre 2007).

<sup>4</sup> Véase el Informe mundial sobre Población 2007 elaborado por el Fondo de Población de Naciones Unidas, disponible en [http://www.unfpa.org/upload/lib\\_pub\\_file/697\\_filename\\_swp2007\\_spa.pdf](http://www.unfpa.org/upload/lib_pub_file/697_filename_swp2007_spa.pdf).

Con la dinámica de crecimiento de las ciudades del Norte mediterráneo, uno de los grandes retos reside precisamente en gestionar la urbanización creciente tanto en el Sur como en el Este del Mediterráneo. En este sentido, debe prestarse una atención especial al crecimiento de las desigualdades socio-económicas y la gestión de servicios de proximidad para el conjunto de la ciudadanía.

### **Los gobiernos locales en el contexto euromediterráneo**

El encuentro de ciudades y regiones euromediterráneas<sup>5</sup> en Barcelona con motivo de la celebración del décimo aniversario de la Asociación Euromediterránea puso de relieve el protagonismo político y el papel cada vez mayor de la realidad urbana, como parte integrante de las relaciones geoestratégicas de la región; ciudades como El Cairo, Casablanca o Barcelona comparten retos, potencialidades y dinámicas de cooperación.

La Asociación Euromediterránea ha ido incluyendo elementos de debate e incorpora de forma paulatina y desigual el mundo local<sup>6</sup> en el contexto euromediterráneo. De hecho, los intercambios y lazos entre ciudades del entorno mediterráneo no han parado de crecer en estos últimos diez años<sup>7</sup>.

También cabe destacar el esfuerzo realizado especialmente a partir de 2005, con la puesta en

marcha del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación<sup>8</sup> y a través de la incorporación de dos programas específicos de impulso a la cooperación entre gobiernos locales (MEDPACT y Programa Cuenca mediterránea<sup>9</sup>), además de los programas restantes de carácter regional o transversal<sup>10</sup>. Sin embargo, estas líneas se centran en mecanismos operativos y financieros para la puesta en marcha de proyectos. Este tipo de iniciativas no serán tan eficientes si no vienen acompañadas de un proceso de reconocimiento y apoyo a los gobiernos locales.

Pero ¿cómo pueden contribuir las ciudades a un mejor desarrollo de la región?

Una de las características distintivas de los actores de la cooperación descentralizada es la proximidad de la ciudadanía a las instancias de decisión. Como diversos expertos coinciden en señalar, es precisamente esta capacidad para motivar el concurso de los ciudadanos organizados donde radica uno de los grandes activos de la cooperación descentralizada. Así pues, la cooperación descentralizada debería ser capaz de generar un marco normativo e instrumental, capaz de integrar al conjunto de los actores sociales, públicos y privados.

Es precisamente en este marco, donde el refuerzo de la gobernabilidad local puede contribuir de manera significativa a través de procesos de descentralización, que favorecen no sólo un mayor

<sup>5</sup> Declaración de las regiones y ciudades de la Asociación Euromediterránea en ocasión del 10º aniversario de la firma de la Declaración de Barcelona (Barcelona, 26 de noviembre de 2005), disponible en [www.barcelona10.org](http://www.barcelona10.org).

<sup>6</sup> Véase Dictamen del Comité de las Regiones, Comité de las Regiones, *Euro-Mediterranean Partnership and local and regional authorities: the need for coordination and a specific instrument for decentralised cooperation*, Outlook Opinion, 21 abril 2004, CdR 327/2003. Programas MED-PACT.

<sup>7</sup> Véase «Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada de los gobiernos locales Euromed» (Diputació de Barcelona, 2005), disponible en [www.euromediterrania2005.org](http://www.euromediterrania2005.org).

<sup>8</sup> Véase Informe Shapira, *Sobre las entidades locales y la cooperación al desarrollo»* (2006/2235(INI)). Parlamento Europeo. Comisión de Desarrollo. 01/03/2007. Dictamen del Comité de las Regiones, *Euro-Mediterranean Partnership and local and regional authorities: the need for coordination and a specific instrument for decentralised cooperation*, Outlook Opinion, 21 abril 2004, CdR 327/2003.

<sup>9</sup> <http://www.med-pact.eu> y <http://www.regione.sardegna.it/speciali/enpicbc>.

<sup>10</sup> Entre ellos cabe destacar el Programa medioambiental SMAP y LIFE Países terceros, Euromed Heritage y el Programa de apoyo a los actores no estatales y gobiernos subestatales.

apoyo popular al proceso de decisiones, sino que contribuyen, asimismo, a mejorar la eficacia de las políticas públicas.

La cooperación entre ciudades debería pues, centrarse en parte en esta región en el apoyo a los procesos de democratización a través de refuerzo institucional, favoreciendo por una parte el ejercicio de los derechos ciudadanos a través de la democracia local, y por otra, asegurando un desarrollo económico, social y territorial sostenible, y reforzando servicios colectivos permanente a nivel local.

### **La Unión Mediterránea ¿Qué papel para las ciudades?**

Se han lanzado varias iniciativas políticas con el objeto de reforzar y estrechar el diálogo político en el Mediterráneo. La reciente propuesta lanzada por Nicolas Sarkozy está suscitando muchas expectativas. La voluntad manifestada por el presidente francés de una cooperación reforzada parece haber vuelto a resituar el Mediterráneo en el centro de la agenda política europea.

El debate sobre la Unión Mediterránea tiene por objetivo replantear las oportunidades y condiciones necesarias para un auténtico partenariado en la región así como el papel de los actores inmersos en esta dinámica.

De la propuesta concreta planteada por el gobierno francés, por ahora cabe resaltar la ausencia de un enfoque territorial. Sin embargo, las políticas territoriales resultan imprescindibles para responder a las principales problemáticas que la Unión Mediterránea pretende tratar: energía, transporte y

el desarrollo urbano. Los ejes que se proponen no pueden dejar de contar con las ciudades, espacio ineludible de intermediación entre el Estado y la ciudadanía. En este sentido, existen ya numerosas experiencias en los ámbitos de la convivencia ciudadana así como iniciativas interesantes en cuanto al apoyo al codesarrollo que son determinantes para la conexión entre Estado y ciudadano.

En esencia, la estrategia impulsada por la UE a través de la Política Europea de Vecindad y de Asociación y la Unión Mediterránea coinciden en objetivos aunque difieren en instrumentos y temáticas. Sin embargo, tales objetivos no se pueden llevar a cabo de forma plena sin contar con la implicación directa de las autoridades locales. El fortalecimiento institucional de la instancia local debe formar parte inherente de las estrategias planteadas por los Estados y los organismos multilaterales.

La celebración en Marsella el próximo mes de junio de 2008 del Foro de autoridades locales y regionales (encuentro previo al del G-Med previsto en julio en París), supondrá la creación de un espacio propio de trabajo de carácter técnico y político de representación de los gobiernos locales y regionales en el espacio euromediterráneo. Este Foro nace así no sólo con la finalidad de consolidar un espacio de debate entre homólogos, sino también de consolidar mecanismos de concertación entre los diferentes niveles de la administración, y en particular dar voz a las autoridades locales y regionales como auténticos protagonistas de los procesos de desarrollo de la región. Una oportunidad a no desaprovechar.



➔ **Eduard Soler**  
coordinador del programa  
Mediterráneo  
Fundación CIDOB

La primera vez que se empezó a hablar de la Unión Mediterránea fue en febrero de 2007, en la ciudad Toulon. Nicolas Sarkozy, entonces candidato a la Presidencia de la República Francesa, presentó esta iniciativa como uno de los puntales de su programa en política exterior y partía de la base que el Proceso de Barcelona había fracasado. Con el paso de los meses, su formulación ha ido adaptándose para presentarla como un proyecto compatible con el Partenariado Euromediterráneo y para integrar en su diseño, aunque de forma tímida, a la Unión Europea.

Viene repitiéndose que la iniciativa de Nicolas Sarkozy ha tenido el mérito de revitalizar el debate sobre las cuestiones mediterráneas. Un ámbito que tras el intento de relanzamiento de la cumbre de Barcelona de 2005 parecía aletargado y sumido en cierto pesimismo. Siendo esto cierto, no es menos verdad que la propuesta francesa pasa por alto algunos aspectos temáticos, estructurales y funcionales que pueden poner en entredicho la viabilidad de la iniciativa. A ello se dedican las páginas que siguen a continuación y, en la parte final, se sugiere una posible solución a este problema.

Antes de adentrarnos en estos olvidos, es necesario subrayar que la Unión Mediterránea tiene una ventaja que puede tornarse, igualmente, en un inconveniente: que es una iniciativa de claro sello francés. Es una ventaja porque difícilmente los socios europeos y mediterráneos se opondrán frontalmente a una iniciativa que se presenta como uno de los puntales de la nueva política exterior de Nicolas Sarkozy. Intentarán modificarla, quizás no se muestren entusiastas, pero no impedirán su desarrollo. Esta ventaja, como decíamos, puede convertirse en un inconveniente: la Unión Mediterránea puede interpretarse en ambas riberas del Mediterráneo como una propuesta al servicio de los intereses de Francia y no del interés general. En otras palabras, como un intento de construir un área de influencia francesa en la periferia sur de la Unión Europea para recuperar con ello un mayor peso en la escena europea e internacional. Los países que siempre han combatido (o mirado con suspicacia) la posición hegemónica de Francia en el Mediterráneo difícilmente se volcarán con entusiasmo en la puesta en marcha de esta iniciativa.

Hecha esta clarificación, es el momento de señalar los olvidos de la Unión Mediterránea. Hay olvidos de tipo temático; los conflictos regionales, las cuestiones sociales, el movimiento de personas, la democracia y derechos humanos. Estos olvidos serían totalmente aceptables e incluso oportunos si esta iniciativa aspirara, únicamente, a la puesta en marcha de proyectos concretos en campos como el medio ambiente, la protección

civil, las infraestructuras o la energía. El problema es que la Unión Mediterránea parece ir más allá de estas «solidaridades concretas». Así lo demuestra que aspire a convertirse en el principal foro de diálogo político, estructurado en torno a lo que ha venido a denominarse como el G-Med, por analogía con el G-8. Es decir, a través de cumbres regulares de jefes de estado y de gobierno de los países ribereños del Mediterráneo. Es aquí donde los tres olvidos antes mencionados son especialmente graves.

Es algo «naïf» pensar que el diálogo político en el mediterráneo llegará a ser fructífero sin una mínima actuación en el ámbito de los conflictos regionales. El incluso más «naïf» pensar que conseguirá mantener estos aspectos fuera de la agenda. El proceso de Barcelona, con sus más de 12 años de existencia, muestra que aunque se desee mantener estas cuestiones al margen, acaban contaminando no sólo el diálogo político sino toda la agenda euromediterránea.

Igualmente criticable es el concepto de desarrollo que subyace tras el proyecto de Unión Mediterránea. Con el loable objetivo de movilizar capital privado, los proyectos acabarán centrándose en aquellos ámbitos que puedan proporcionar beneficios a corto o medio plazo. Proyectos a gran escala en el ámbito educativo, sanitario, en la lucha contra la pobreza, difícilmente se situarán en el centro de la agenda de la Unión Mediterránea. Este lugar será ocupado por grandes proyectos en infraestructuras de todo tipo.

Parece paradójico que se plantee construir una Unión Mediterránea sin esbozar ningún mecanismo para facilitar el movimiento de personas. Quiere gestarse una Unión sin estudiantes, sin pequeños y mediados empresarios, sin artistas, sin profesionales, sin trabajadores. Este olvido no es una novedad ya que tampoco en el marco del Proceso de Barcelona o de la Política Europea de Vecindad se habían producido progresos en este campo. Sin embargo, el olvido en el seno de la Unión Mediterránea es más grave si se tiene en cuenta que la ambición (retórica) es mayor y que el país que la propone, Francia, está desarrollando políticas cada vez más restrictivas en este campo.

Finalmente, es especialmente grave que la democracia y el respeto de los derechos humanos sean los grandes ausentes de los documentos y discursos en que se plantea la Unión Mediterránea. Es comprensible que algunos gobiernos, como el de Libia o Túnez puedan sentirse especialmente atraídos gracias a este olvido. No obstante, y en la medida en que la Unión Mediterránea implica a la Unión Europea, ello podría tener efectos nefastos para la credibilidad de la UE como potencia normativa. Especialmente, teniendo en cuenta que esta credibilidad europea está ya fuertemente erosionada tras la reacción a la victoria de Hamas en las elecciones palestinas de 2006.

No obstante, tan o más grave que los tres olvidos temáticos es el «olvido de Europa», especialmente evidente en las primeras formulaciones pero que continúa observándose en discursos más recientes. Como ya se ha dicho, la Unión Mediterránea es una iniciativa francesa que nace de una doble constatación: que Francia debe recuperar protagonismo en la región y que la UE, a partir del Proceso de Barcelona, no ha sido capaz de hacer frente a los grandes retos del Mediterráneo. Es, además, un proyecto que se gesta y se perfila por personas que no tienen un bagaje intenso en los mecanismos de la Unión Europea. Esto comporta dos problemas: uno de tipo estructural y otro funcional.

El estructural se refiere a la posibilidad que se esté dando un paso atrás, tendiendo a una renacionalización de las políticas exteriores. Uno de los grandes avances de la construcción europea ha sido que finlandeses, alemanes o irlandeses entiendan que los países del sur y del este del Mediterráneo son sus vecinos y que los problemas de la cuenca mediterránea también son los suyos. Además, difícilmente puede argumentarse que las carencias del Proceso de Barcelona se derivan de la participación en él de los países de la Europa septentrional, central y oriental. Proyectos como los de la Unión Mediterránea que pueden relegar a un papel de observador a países como Finlandia, Suecia o Alemania, que han tenido un papel importante en el desarrollo de la cooperación euromediterránea,

no es sólo un paso moralmente cuestionable sino también una estrategia poco acertada. Los grandes retos del Mediterráneo necesitan el esfuerzo político y financiero no sólo de los países mediterráneos de la Unión sino de todos sus estados miembros.

A ello se le añade un problema funcional, muchas de las propuestas de la Unión Mediterránea pueden tener un encaje complicado (cuando no imposible) con el marco jurídico e institucional de la Unión Europea. Pongamos un ejemplo, en materia de educación tiene poco sentido desarrollar un programa de intercambio de estudiantes parecido al Erasmus reducido sólo a los eventuales miembros de la Unión Mediterránea. Debería hacerse a escala euromediterránea. Tan o más atractivo es para un estudiante israelí o egipcio poder desplazarse a Uppsala, Berlín o a Londres que a Barcelona, Turín o París. Además, para que un programa de ese tipo sea realmente atractivo necesita no sólo un sistema de becas sino un sistema de reconocimiento de créditos que sólo puede garantizar la armonización de los sistemas universitarios de los países socios con el sistema de Boloña. Esta situación no se produce sólo en el ámbito educativo sino que se repite en otros aspectos en que los mecanismos comunitarios son cada vez más importantes. Es el caso, por ejemplo de las cuestiones agrícolas y pesqueras.

A pesar de estos olvidos, es probable que la Unión Mediterránea salga adelante. No obstante, la apuesta más inteligente sería que este nuevo proyecto fuera complementario con el Proceso de Barcelona, con la Política Europea de Vecindad y con el marco jurídico e institucional de la UE y que esta

complementariedad no fuera sólo retórica sino realmente funcional. La Unión Mediterránea debería especializarse en la puesta en marcha de proyectos donde el elemento geográfico (léase proximidad) fuera fundamental. Es decir, en temas medioambientales, gestión de recursos hídricos, cooperación en protección civil, interconexiones eléctricas o ferroviarias, grandes ejes de comunicación terrestre, entre otros. Los proyectos en estos dos últimos ámbitos, además, podrían atraer capital privado.

Sin embargo, las ambiciones en el campo del diálogo político o el intento de abordar otros aspectos como la educación superior pueden suponer una contradicción con las políticas que la UE lleva ya desarrollado. Es más, puede sumir la política exterior europea en un problema de credibilidad y coherencia ya que, quizás sea necesario recordarlo, la política exterior europea no es sólo la que desarrolla la UE sino también la suma de la de sus estados miembros.

Una de las maneras para conseguir esta división funcional de tareas entre la Unión Mediterránea, el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad pasa por dejar de centrarse en criticar la Unión Mediterránea y hacer propuestas concretas en los otros dos ámbitos. Quienes consideran que el marco euromediterráneo es útil para hacer frente a los grandes retos de la región deberían esforzarse por lanzar propuestas concretas sobre cómo implementar el Programa de Trabajo adoptado en Barcelona en 2005 y, si fuera necesario, añadir a este programa, nuevas actuaciones e instrumentos.



➔ **Pau Solanilla**  
coordinador del programa  
Mediterráneo  
Fundación Rafael Campalans

La propuesta de Unión Mediterránea del presidente francés Nicolas Sarkozy ha tenido la gran virtud de situar el Mediterráneo en el centro del debate y la agenda política europea. Otro de los méritos de la iniciativa ha sido lograr interpelar a la Unión Europea sobre la pertinencia, la coherencia y la eficacia de sus políticas mediterráneas, y sobre la necesidad de ofrecer un proyecto político sólido y coherente.

Es positivo que una voz europea fuerte, como la de Francia, reivindique la atención en la región así como la existencia de una identidad mediterránea igual de consistente, por lo menos, que la identidad europea. También revela la existencia de un vacío político, un cierto abandono de la política mediterránea por parte de la UE que ha estado demasiado ocupada en la ampliación hacia el Este y en su propia reforma institucional.

Todos coincidimos en que el Mediterráneo requiere de una estrategia específica, de una visión regional y de una acción política decidida que vaya más allá de un proyecto de carácter eminentemente técnico como es la Política de Vecindad. Pero, a la espera de que se haga público el documento oficial francés, lo que sabemos hasta ahora sobre la Unión Mediterránea es que será una combinación entre un club político de los países ribereños y la implementación de proyectos concretos entorno a cinco grandes temas: medio ambiente, desarrollo económico, cultura, desarrollo social y seguridad. En principio, parece que los grandes conflictos que afectan a la región, como el de Oriente Próximo, el Sáhara occidental o Chipre, y que atenazan su normal desarrollo político, social y económico, no estarán en la agenda.

Esta iniciativa intergubernamental, en la que los Estados miembros participan en pie de igualdad, celebrará una o dos cumbres anuales, se dotará de una presidencia rotativa y, posiblemente, de un secretariado permanente, pero no está prevista la creación de nuevas instituciones.

Por otro lado, la diplomacia francesa proclama que el proyecto de Unión Mediterránea está inspirado en el método Monnet: a partir de proyectos específicos se va construyendo una Unión. La clave está en la flexibilidad de esos proyectos, que estará abierta a la participación de otros países de la UE siguiendo el esquema de geometría variable. También pretende ser complementaria con el Proceso de Barcelona, la Política de Vecindad de la UE y con las relaciones bilaterales de cada país. En cuanto a la financiación, se trataría de movilizar los recursos existentes en la región involucrando significativamente al sector privado y muy especialmente el mundo de los negocios.

Las reacciones que ha suscitado el proyecto de una Unión Mediterránea pueden sintetizarse en un “sí, pero”. Existen cuestiones y matices que se han ido planteando y que habrá que ir descifrando en los próximos meses. Por un lado, se proyecta como una iniciativa innovadora y políticamente ambiciosa de organización del espacio de diálogo y cooperación mediterráneo y, ciertamente, lo es. Sin embargo, existe una descompensación entre la ambición conceptual del proyecto y la modestia, así como la falta de concreción de las proposiciones concretas.

A pesar de que la Unión Mediterránea evoca poderosamente el modelo de la Unión Europea, ésta deja de lado uno de los pilares fundamentales: su dimensión humana. Desde luego, no se trata de construir una Unión Mediterránea a imagen y semejanza de la UE, que sí es un espacio humano común. Así, durante los últimos años, el esquema de los tres pilares o cestas del Proceso de Barcelona ha intentado combinar las iniciativas del diálogo político y la creación de un espacio económico común, con la ampliación y profundización del diálogo cultural y humano. En todo caso, sí existe una intención de evocar el inicio de un proceso que se pretende de la misma magnitud que el proceso de integración europea. Así, incluyendo “Unión” en el nombre de la iniciativa, describe la ambición inicial del proyecto Pero también crea confusión al compararlo con el proceso de construcción de la Unión Europea.

Por otro lado, uno de los aspectos conceptuales que generan más dudas es que parecería que Sarkozy está convencido de que la integración política y económica de los países mediterráneos conducirá irremediamente a la paz, mientras que, según la experiencia europea, es precisamente la paz el elemento fundacional que puede permitir caminar por el camino del acercamiento e integración de la ribera norte, sur y este del Mediterráneo. La idea de la paz como fundamento de todo proyecto euromediterráneo se sustenta en esta experiencia de Europa, donde los proyectos comunes han consolidado la paz, no la han precedido.

En este sentido, cabría recordar que el Proceso de Barcelona no fue concebido como el instrumento que permitiría conseguir la paz en Oriente Próximo, pero sí que debía contribuir a ello, pudiendo mejorar, y en parte así lo ha hecho, algunas de las condiciones económicas, sociales, políticas y educativas, que son un requisito para avanzar hacia un futuro entendimiento. El Proceso de Barcelona es, además, y no por casualidad, el único ámbito en el que se encuentran y participan regularmente israelíes y árabes junto con europeos. En ningún otro ámbito político o institución internacional, fuera del Partenariado Euromediterráneo, está teniendo lugar ese progresivo y sostenido diálogo entre

organizaciones oficiales o civiles, israelíes y del mundo árabe.

Es pertinente, pues, preguntarse si realmente la propuesta de Unión Mediterránea presenta una mayor ambición de contenidos, de recursos y de políticas para afrontar el cúmulo de desafíos que se ciernen sobre el espacio mediterráneo, o bien estamos ante una propuesta que pretende dar a Francia el liderazgo europeo en la política euromediterránea. En este sentido, a pesar de las imprecisiones, o precisamente gracias a ellas, la propuesta francesa de una Unión Mediterránea ciertamente pretende presentarse como un planteamiento claro, potente y ambicioso. El momento escogido para lanzar la iniciativa, tras doce años de Partenariado Euromediterráneo y con un balance de claroscuros, y unos meses antes de la presidencia francesa de la UE, contribuye a reforzar la conveniencia de renovar la reflexión sobre la necesidad de dotarnos de una iniciativa política euromediterránea, de una visión amplia, global y coherente que nos permita avanzar más rápidamente y con éxito ante los grandes retos que tiene la región.

Si bien es necesario replantearse la adecuación de la política mediterránea de la UE a los verdaderos retos que la inspiraron, y que siguen estando plenamente vigentes, también es cierto que los juicios críticos al Proceso no han cuestionado sus principios y objetivos, sino la insuficiencia de sus logros en relación con las altas ambiciones iniciales. En efecto, sería un gran error tirar por la borda el extraordinario entramado de relaciones y mecanismos que se han ido generando a lo largo de estos años de Partenariado, a pesar de no haber conseguido resolver los problemas estructurales del Mediterráneo.

Sería igualmente deseable que existiera una positiva coherencia y una necesaria complementariedad entre la Unión Mediterránea y la política exterior de la UE. La iniciativa francesa nos ha hecho ser más conscientes de la necesidad de revisar y reforzar el proceso de cooperación euromediterráneo, y para ello seguramente es necesario un mayor esfuerzo colectivo y comunitario que permita la unidad de acción de la Unión Europea; en definitiva, más

política exterior común, que propuestas intergubernamentales.

Tampoco está claro si la Unión Mediterránea trata de desplegar una apuesta decidida por la transformación social y las reformas políticas e institucionales, tan necesarias en el Mediterráneo, o si tan sólo se trata de promover un diálogo político para dinamizar el sector privado y las grandes inversiones en aquellos países. De hecho, la agenda de la Unión Mediterránea, compuesta por cinco grandes ámbitos de cooperación, responde claramente a los intereses de los países del Norte. Las grandes demandas de los países del Sur, que constantemente reclaman un incremento de los fondos financieros de ayuda, la ampliación a la agricultura de las facilidades aduaneras y tarifarias de la zona de libre cambio, la libertad de circulación de personas, con abolición o clara facilitación de los visados, la mejora de las condiciones de establecimiento de los emigrantes o de envío de sus transferencias, parece que quedan en un segundo plano.

Por otro lado, lo que los países del Sur precisan de verdad para su desarrollo es un apoyo decidido y sostenido a crear las condiciones para la reforma institucional y política, dar un paso adelante hacia una verdadera gobernabilidad democrática. En lo económico, necesitan continuar con las políticas de liberalización y apertura comercial que permiten mejorar las condiciones efectivas para la creación de empresas y para la captación de proyectos de inversión, así como mejorar la formación profesional y la productividad interna. Requieren también de una profunda modernización social, que empieza por un enorme esfuerzo en educación a todos los niveles, pero que debe de incluir un gran salto adelante en la mejora de la condición de la mujer y facilitar la aparición de una sociedad civil vibrante.

Otra carencia de la iniciativa francesa, que responde estrictamente a una lógica intergubernamental, es que no contempla la necesaria e inexcusable participación de otros actores más allá de los gobiernos nacionales. La emergencia de nuevos actores como los poderes locales y/o regionales, y de los diferentes grupos de la sociedad civil en la construcción de las nuevas sociedades, sobre todo en los países del Sur, abren nuevas e interesantes

posibilidades para ahondar en el camino de las reformas, la modernización y la democratización.

Si se pretende que la Unión Mediterránea sea un proyecto de futuro ambicioso y coherente, no se puede excluir de ésta la activa contribución y participación de la sociedad civil. En relación con esto último y desde una perspectiva de los países del Norte, debemos reconocer que mantenemos un doble discurso en el que la proclamación de la necesidad de avanzar por el terreno de la democracia y los derechos fundamentales están en contradicción con la aquiescencia y tolerancia hacia prácticas autoritarias y represivas de muchos países del Sur en nombre de la seguridad y la estabilidad, ante el riesgo del auge de los movimientos fundamentalistas. El dilema ya no se plantea sólo ante la dicotomía entre democracia o autoritarismo en la región, sino qué actitud mantener entre el desarrollo de regímenes laicos o religiosos. En ese sentido, debiéramos defender la necesidad de entablar un diálogo con los diferentes grupos del islamismo político moderado. Hablar no significa, sin embargo, establecer coaliciones con ellos, pero cualquier proyecto de diálogo político para la región debiera evitar excluir a una parte de la sociedad, ya sea laica o de raíz islámica, contribuyendo a construir espacios de encuentro y diálogo político plurales.

En otro orden de cosas, cabría proclamar que la voluntad política de una iniciativa ambiciosa para el Mediterráneo se demuestra en los presupuestos. Un proyecto ambicioso debiera tener asociados recursos igualmente a la altura de éstos. Sin embargo, las perspectivas financieras que han de permitir el desarrollo de la iniciativa francesa son poco claras a día de hoy, porque ni existe una concreción presupuestaria, ni memoria económica alguna, mermando en cierta medida la credibilidad del proyecto.

Por último, otro aspecto confuso y controvertido es el anclaje de la Unión Mediterránea con el Proceso de Barcelona. Precisamente, uno de los mayores logros de la Conferencia Euromediterránea de 1995 fue su asunción por todos los países miembros y por la propia UE como tal. Pero no sólo se trata de mantener la vinculación mediterránea del resto de

países europeos no ribereños cuando, además, muchos de los desafíos que se plantean en la región también les conciernen directamente. Resulta que los ámbitos de la cooperación previstos por la iniciativa francesa afectan a competencias que ya no están exclusivamente en manos de los Estados, sino de las instituciones comunitarias, sin olvidar que será muy difícil financiar los proyectos con el dinero de la UE si no se encuentra algún mecanismo para su participación.

Lo más perjudicial, sin embargo, es el riesgo de iniciar una dialéctica reactiva y competitiva entre el Proceso de Barcelona y la iniciativa de la Unión Mediterránea, que no es conveniente para nadie. En todo caso, habría que evitar que ésta última partiera de cero, apostando por la profundización, la continuidad y la complementariedad con el Partenariado Euromediterráneo para no duplicar esfuerzos. En este sentido, reivindicar y utilizar el acervo generado por doce años de Proceso de Barcelona es un ejercicio de coherencia imprescindible.

También porque además del Proceso de Barcelona o Asociación Euromediterránea, existen otras iniciativas como el llamado Diálogo 5+5 en materia de defensa, el Foro Mediterráneo, y otras como el Diálogo Mediterráneo impulsado por la OTAN o el Mediterranean Partners for Co-operation en el marco de la OSCE. A esta multiplicidad de foros se sumará la Unión Mediterránea de Sarkozy y, aunque todas estas estructuras han demostrado sus límites, se corre el riesgo una vez más de crear otro mecanismo de recorrido corto y/o ineficaz. Por ello, sería muy conveniente abogar por una simplificación y racionalización de las iniciativas e instituciones que trabajan en el Mediterráneo, sobre todo teniendo en cuenta que los recursos disponibles son limitados dada la magnitud de los retos.

A modo de resumen, los retos que plantea la política hacia el Mediterráneo desde una perspectiva progresista son:

- Una mayor ambición política capaz de generar un proyecto coherente, con fuerza y de gran alcance.

- Evitar el unilateralismo y apostar por la acción unitaria y multilateral, por un liderazgo compartido, basado en un sentimiento de pertenencia, que conduzca a una política común.
- Mantener una voluntad política clara y decidida, acompañada de un diseño riguroso y de una narrativa sólida, coherente y posible.
- Profundizar en los mecanismos y estrategias basados en valores comunes que permitan avanzar hacia una gobernanza democrática en la región.
- Ampliar las políticas y programas destinados a la modernización económica y la cohesión social.
- Articular un compromiso y apuesta económica ambiciosa que movilice recursos económicos tanto de las instituciones como del sector privado que opera en la región.
- Ampliar los recursos destinados a extender el entramado de relaciones humanas y culturales generado por el Partenariado Euromediterráneo, para reforzar las complicidades con los países del Sur y Este del Mediterráneo.
- Ampliar el diálogo y la participación de las instituciones y gobiernos a nuevos actores como los gobiernos locales y regionales, así como los principales grupos de la sociedad civil.
- Contribuir a la creación de plataformas y/o redes entre movimientos políticos progresistas en la región (partidos, fundaciones, etc.) que apoyen la renovación de ideas y de liderazgos para ofrecer una alternativa política al auge de los movimientos islamistas.



---

## Agradecimientos

La Fundación Rafael Campalans agradece muy sinceramente la contribución activa de todos los participantes en el Seminario «¿Del Proceso de Barcelona a la Unión Euromediterránea?», organizado en colaboración con la Friedrich Ebert Stiftung los pasados días 30 de noviembre y 1 de diciembre en Barcelona.

La responsabilidad del texto final, incluidos sus posibles errores y omisiones, es exclusivamente de la FRC.

Participantes en el Seminario:

**Fátima Aburto**, portavoz socialista de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados

**Albert Aixalà**, director de la Fundación Rafael Campalans

**Maria Badia**, secretaria de política europea e internacional del PSC

**Meritxell Batet**, miembro de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados

**Silvia Benamú**, coordinadora internacional de la Fundación Jaime Vera

**Laia Carbonell**, asistente de investigación del Programa Mediterráneo del CIDOB

**Teresa Carreras**, presidenta de la Asociación de Periodistas Europeos de Cataluña

**Mohammed Chaïb**, diputado en el Parlament de Cataluña

**Alain Chenal**, responsable de la cooperación internacional de la Fundación Jean Jaurès

**Salvador Clotas**, director de la Fundación Pablo Iglesias

**Toni Comín**, diputado en el Parlament de Cataluña

**Narimane El Djebli**, investigadora de la Cátedra UNESCO «Diálogo Intercultural Mediterráneo» de la Universitat Rovira i Virgili

**Marialluïsa Ferré**, secretaria de cooperación del PSC

**Senén Florensa**, director del IEMed

**Mireya Fuente**, analista de la Fundación Rafael Campalans

**Cristina González**, responsable de comunicación de la Fundación Rafael Campalans

**Martí Grau**, asesor parlamentario del PSC en el Parlamento Europeo

**Jacques Huntzinger**, Embajador encargado del Taller Cultural Mediterráneo

**Carlos Iribarren**, Fundación Friedrich Ebert en Madrid

**Alexander Kallweit**, director de la Fundación Friedrich Ebert en Madrid

**Jordi Marsal**, miembro de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados

**José Martín**, Presidente de la Plataforma No Gubernamental Euromed

**Àlex Masllorens**, periodista

**Rosa Massagué**, periodista - El Periódico de Cataluña

**Esther Niubó**, asesora parlamentaria del PSC en el Parlamento Europeo

**Raimon Obiols**, eurodiputado y miembro de la APEM

**Helena Olivan**, Oficina para la promoción de la Paz y de los Derechos Humanos de la Generalitat de Cataluña

**Vicente Palacio**, subdirector de la OPEX de la Fundación Alternativas

**Jordi Pedret**, miembro de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados

**Paqui Santonja**, responsable de Cooperación Euromediterránea de la Diputación de Barcelona

**Lidia Santos**, diputada en el Parlament de Cataluña

**Fidel Sendagorta**, Embajador en Misión Especial para Asuntos del Mediterráneo

**Pau Solanilla**, coordinador del programa Mediterráneo de la Fundación Rafael Campalans

**Eduard Soler**, responsable del programa Mediterráneo del CIDOB

## **Versió Original (V.O.)**

**es la colección dedicada a difundir el contenido de los debates y conferencias que, de forma regular, organiza la Fundación Rafael Campalans en cualquiera de sus ámbitos temáticos: federalismo, socialdemocracia, Europa, Mediterráneo, inmigración y Estado del Bienestar. Puntualmente, V.O. será también un espacio dedicado a dar a conocer las conclusiones de los diferentes grupos de trabajo que se reúnen en nuestra Fundación.**

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**



Fundació  
**Rafael Campalans**

**Trafalgar, 12, entresòl 1a.** Tel. 93 319 54 12 Fax 93 319 98 44

[fundacio@fcampalans.cat](mailto:fundacio@fcampalans.cat)

[www.fcampalans.cat](http://www.fcampalans.cat)

08010 Barcelona