

Límites del proyecto de Unión Mediterránea: hacia una nueva fase del Proceso de Barcelona

Francia encontrará apoyo si contribuye a impulsar el Partenariado mediante un proyecto constructivo.

Senén Florensa

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 capaci-

dades de la acción conjunta europea, y porque tales visiones no resultarían aceptables para los nuevos países independientes del Sur.

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 Euromedite-



Foto de familia de la cumbre euromediterránea Barcelona + 10. Noviembre 2005./ AFP

rránea 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 po-

lítica 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 coo-

peración 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. ■