

LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO: LOS ESFUERZOS PARA CONSOLIDAR UN NUEVO FORO INTERNACIONAL

Por el Dr. MANUEL MORÁN ROSADO
Profesor de Derecho Internacional Público
Universidad de Extremadura

Resumen

Desde 1995, se ha vivido la evolución del inicial Proceso de Barcelona hasta la nueva formulación de la Unión por el Mediterráneo. Son dos manifestaciones de un mismo objetivo: la colaboración entre los diversos países de las dos riberas del Mediterráneo, bajo dos coordenadas: de un lado, el diálogo intergubernamental y la apertura política; de otro, la ayuda al desarrollo económico, así como la cooperación sociocultural.

Este trabajo analiza la evolución de la *Unión por el Mediterráneo* que se presenta como una iniciativa de cooperación internacional entre los países de la Unión Europea y los países del Norte de África y de Oriente Próximo. De manera específica, se aborda la naturaleza de la misma, y algunas de las dificultades que se han sucedido, y que en buena medida tienen bloqueado el desarrollo de este foro.

Abstract

Since 1995, has experienced the initial evolution of the Barcelona Process to the new formulation of the Union for the Mediterranean. Are two manifestations of the same goal: collaboration among the various countries from both shores of the Mediterranean, under two coordinates: first, the intergovernmental dialogue and political opening, or else, support to economic development, as well as cooperation sociocultural.

This paper analyzes the evolution of the *Union for the Mediterranean* presented an initiative for international cooperation between countries of the European Union and the countries of North Africa and the Middle East. Specifically, it addresses the international nature of it, and some of the difficulties that have happened, and have largely blocked the development of this forum.

SUMARIO

- I. CUESTIONES INTRODUCTORIAS
- II. EL PROCESO DE BARCELONA
 1. LA INICIATIVA DE CREACIÓN DE UN NUEVO MECANISMO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
 2. LOS LOGROS DEL PROCESO DE BARCELONA Y LA PÉRDIDA DE IMPULSO DEL PROCESO
- III. LA CONFORMACIÓN DE LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO
 1. LA PROPUESTA INICIAL FRANCESA, COMO SUPERACIÓN DEL PROCESO DE BARCELONA
 2. LA PROPUESTA COMÚN FRANCO-GERMANA Y LA ASUNCIÓN POR EL CONSEJO EUROPEO
 3. LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD Y LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO
 4. LA POSICIÓN DE ESPAÑA
- IV. LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO EN EL MARCO DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL DE INICIOS DEL SIGLO XXI
 1. APROXIMACIÓN A LA NOCIÓN POLÍTICA Y NATURALEZA JURÍDICO-INTERNACIONAL DE LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO
 2. EL CONTENIDO DE LAS DECISIONES ADOPTADAS
 3. EL SOPORTE FINANCIERO
 4. LA REALIDAD Y LAS DIFICULTADES DEL NUEVO PROCESO: EL DESINTERÉS DE LOS PUEBLOS EUROPEOS Y EL RECELO DE LOS PAÍSES DEL SUR
- V. CONSIDERACIONES FINALES

I. CUESTIONES INTRODUCTORIAS

La sociedad internacional contemporánea se caracteriza por la aparición de nuevos protagonistas de la actualidad internacional, y por la creación de instrumentos y vías de cooperación entre los Estados, en superación de los existentes hasta ahora. No siempre alcanzan sus objetivos las numerosas iniciativas que se plantean, pero es lo cierto que crean renovados caminos de articulación de espacios amplios para el encuentro, el diálogo y la cooperación entre muy diferentes Estados, algunos con sistemas jurídico-políticos y económicos de gran diversidad. Así, el diálogo entre Estados u Organizaciones Internacionales de distintos continentes y regiones del mundo se ha multiplicado en el ámbito del mundo globalizado, propiciando la aparición de foros de intenso diálogo político y con la adopción de acuerdos de cooperación en los diversos campos económicos, comerciales, de desarrollo, culturales, técnicos, etcétera.

Con independencia de iniciativas más específicas, como la *Alianza de Civilizaciones*—que tiene como algunos principales valedores como Turquía o España—, o de más proyección en lo económico y comercial, como la *cooperación U.E.-América Latina*, el diálogo interregional que analizamos en este trabajo (conocido, en sus primeros pasos, como *Proceso de Barcelona*, que en algunos ámbitos se ha hecho referencia al *Partenariado mediterráneo*, y que ha derivado en lo que ahora se denomina como *Unión por el Mediterráneo*), fue generando ciertas expectativas, precisamente en relación con las características propias de un diálogo entre países europeos, africanos, y de Oriente Próximo, en el marco del entorno del Mar Mediterráneo¹.

El *Proceso de Barcelona* no alcanzó los objetivos dibujados en sus primeros momentos, teniendo un largo período de parálisis, que ha provocado la transformación con la mencionada nueva denominación, que puede alentar nuevos retos y la concreción de mecanismos de cooperación entre los diferentes países participantes. La *Unión por el Mediterráneo* tiene en marcha diversos proyectos que pueden irse desarrollando favorablemente, pero que dependen en buena medida de la voluntad de los Estados para dar contenido real a los acuerdos adoptados. Téngase en cuenta que en todo este tiempo, no se ha podido evitar la desconfianza en ciertos ámbitos entre los diferentes países, puesto que son

¹ Carlos ECHEVERRÍA JESÚS, *El lanzamiento de la Unión para el Mediterráneo y sus consecuencias geopolíticas*, Madrid, Real Instituto Elcano, A.R.I. n.º 128, 2008.

numerosos los elementos que separan, en el tratamiento de aspectos políticos y económicos, a algunos de los participantes.

En todo caso, la sola existencia de esta Asociación euro-mediterránea es un gran éxito político, por reunir a tantos países que, de un lado, al norte, conforman la Unión Europea, y que, de otro, al sur, bordean la cuenca del Mediterráneo, y representan diferentes sistemas políticos, pero dispuestos a un diálogo sólido con los socios europeos. Pero es que, además, la consolidación de la Unión por el Mediterráneo es y debe ser una gran oportunidad para la estabilidad, la seguridad internacional, y para la creación de bases sólidas para unas fructíferas relaciones entre los miembros de la Unión Europea, otros países europeos, candidatos a la adhesión a la misma, y los numerosos países de África del Norte y de Oriente Medio. De otro lado, la solidez de los frutos de esta cooperación mediterránea daría a sus protagonistas un prestigio destacado en las relaciones internacionales generales, y en los grandes foros internacionales, como las Naciones Unidas, precisamente, por la singularidad del pluralismo existente en el seno de la *región euro-mediterránea*.

Sin embargo, las dificultades han estado presentes desde el primer momento en el desarrollo de esta iniciativa: las prioridades diversas –políticas y económicas–, entre las potencias europeas, la complejidad del conflicto judeo-palestino, o las reticencias de algunos de los países del norte africano, son algunas de las más reseñables. Sin perder de vista la necesidad de aplicar la máxima inteligencia a la hora de reaccionar ante la nueva realidad sociopolítica de algunos de los países con revueltas que han puesto en jaque a numerosos gobiernos. Debe anticiparse que en este momento existe una cierta paralización de la iniciativa, a causa de la combinación en el tiempo de las dificultades apuntadas.

II. EL PROCESO DE BARCELONA

1. LA INICIATIVA DE CREACIÓN DE UN NUEVO MECANISMO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El «Proceso de Barcelona» es el nombre que se puso a la voluntad de encarar una política euro-mediterránea iniciada en noviembre de 1995. Y esa política euro-mediterránea nació el 28 de noviembre de 1995, bajo presidencia española de la U.E., con un objetivo ambicioso, que era reforzar la estabilidad con el diálogo político, favorecer el desarrollo mediante la creación de una zona de libre comercio y acercar las poblaciones a través del diálogo sociocultural; se planteaban diversas políticas en materia de desarrollo económico, de cooperación e intercambios culturales, de lucha contra el terrorismo, de promoción de los derechos humanos o de expansión de la democracia². La primera Conferencia de

² Para repasar la evolución del denominado Proceso de Barcelona, véase, entre otros, Bichara KADHER, *Europa por el Mediterráneo: de Barcelona a Barcelona (1995-2009)*, Lovuaing la Neuve, Centro

Ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Barcelona en 1995, fue el punto de partida de esta asociación entre la Unión Europea y los países del ámbito del Mediterráneo.

La gran consecución de este gran foro político internacional fue, en su momento, reunir a un número de países realmente amplio, y de importante significación política: en la asociación participaron todos los Estados miembros de la Unión Europea –ahora, ya en la U.p.M., los 27–, así como Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania, Israel, la Autoridad Palestina, Líbano, Siria y Turquía. Libia, Mauritania, o la Liga Árabe, tienen el *status* de Observadores Permanentes.

La *Declaración de Barcelona* abría tres grandes capítulos para la cooperación:

- el primero, para la colaboración política y de seguridad: definición de un espacio común de paz y estabilidad;
- el segundo, destinado a la colaboración económica y financiera: creación de una zona de prosperidad compartida;
- el tercero, para la colaboración en los ámbitos social, cultural y humano: desarrollo de los recursos humanos, fomento de la comprensión entre las culturas y de los intercambios entre las sociedades civiles.

Se presuponía que ayudar a la modernización social y política de los países del sur del Mediterráneo, conseguiría contribuir a mejoras en varios campos de interés vital para Europa: en primer lugar, los movimientos migratorios del Norte de África hacia Europa, la situación derivada de la debilidad económica de la región, la cuestión del terrorismo del islamismo radical, o el elemento determinante para la propia seguridad europea como es el suministro energético.

Y los primeros objetivos del Proceso de Barcelona se cifraban en dos coordenadas: de un lado, crear las instituciones necesarias; de otro, diseñar proyectos concretos de cooperación.

En cuanto al elemento de promoción democrática, ya en los primeros años de andanza del Proceso de Barcelona, se apuntaba al impulso del desarrollo social en los países árabes, de cara a las reformas políticas necesarias en tales países³.

de Estudios e Investigaciones sobre el Mundo Árabe Contemporáneo/Universidad Católica de Lovaina. 2009.

³ Mucho se ha escrito acerca de esta arista de la cuestión. Una exposición interesante respecto al impulso europeo a la reforma política en el mundo árabe, puede verse en M. EMERSON y G. NOUTCHEVA, «Europeanisation as a Gravity Model of Democratisation», *C.E.P.S. Working Paper*, n.º 214, noviembre de 2004. Igualmente puede destacarse el análisis contenido en un documento de Trabajo de la Fundación *Fride*, Richard YOUNGS, «El Proceso de Barcelona, diez años después ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?», *Documento de Trabajo*, n.º 2, FRIDE, enero 2005.

2. LOS LOGROS DEL PROCESO DE BARCELONA Y LA PÉRDIDA DE IMPULSO DEL PROCESO

Lo cierto es que la creación de este foro supuso una gran oportunidad, porque representaba el principal marco de relaciones económicas, políticas y sociales de todos los países en torno al Mediterráneo: abrir y poner en marcha este diálogo, ya supuso entonces –aunque lo fuera solamente como esfuerzo diseñado en el marco de una tímida cooperación política– un logro importante y de gran calado político internacional. Conformar dicho foro con un total de 38 países miembros era una gran oportunidad política para alcanzar nuevos retos de acercamiento entre los Estados y entre los pueblos.

En los primeros diez años, la que puede denominarse «asociación Euro-mediterránea» fue cumpliendo numerosos objetivos, pero siempre con alcance limitado⁴.

Las prioridades de inicio apostaban por la reforma económica, la lucha contra el tráfico de drogas, la protección del medioambiente, o algunos proyectos en los ámbitos social y cultural. En el ámbito de lo político, es decir, la dimensión política de este foro, residía en la promoción del diálogo político y la cooperación, que permitía augurar avances importantes en lograr la estabilidad y la seguridad en el ámbito mediterráneo. Dentro de la dimensión económica, cabe destacar los esfuerzos de La Unión Europea, en el marco de los programas de cooperación M.E.D.A. para proyectos de diversos tipos⁵. Y en sentido amplio, se ha impulsado la creación de un área de libre comercio en el Mediterráneo, concretándose avances en la liberalización comercial y en el volumen de intercambios en toda la región euro-mediterránea. Incluso, se ha contribuido a crear zonas de cooperación económica más singulares, como el *Acuerdo de libre cambio de Agadir*, con la participación de Marruecos, Túnez, Egipto y Jordania.

En cuanto a la dimensión institucional, se crearon algunas instancias, como la *Asamblea Parlamentaria euro-mediterránea*, que agrupa a 240 legisladores de las dos riberas del mediterráneo, o la creación de la *Fundación Ana Lindh para el Diálogo entre las Culturas*, inaugurada en 2005, en la ciudad de Alejandría, en el marco del desarrollo de intercambios culturales en toda la macro-región, y con la participación de diferentes representaciones de la sociedad civil; en este sentido, citar la «Plataforma no gubernamental» *Euromed*, surgida en 2004.

En todo caso, los principales encuentros fueron las Conferencias Ministeriales Euro-mediterráneas que se celebraron a lo largo de estos años: en Barcelona,

⁴ Entre otros, *videor*, Michael EMERSON y Gergana NOUTCHEVA, «From Barcelona Process to Neighbourhood Policy: Assessments and Open Issues», *C.E.P.S. Working Paper*, n.º 220, 2005.

⁵ En este sentido pueden citarse los de infraestructuras de agua en Jordania y control de la desertificación regional, entre otros, que ha implicado cifras de unos 9.000 millones de euros; o la aportación de cifras similares por parte del Banco Europeo de Inversiones en el marco de préstamos para apoyo al sector privado.

27 y 28 de noviembre de 1995, de la que nace una importante Declaración de principios⁶, que viene a recoger los grandes objetivos del Proceso de Barcelona; Malta, 15 y 16 de abril de 1997, que pretendió servir de complemento a lo acordado en la Conferencia de 1995, acordando profundizar y desarrollar los objetivos establecidos en Barcelona⁷; Stuttgart, 15 y 16 de abril de 1999, dedicada especialmente al ámbito de la estabilidad y la seguridad⁸; Marsella, 15 y 16 de noviembre de 2000, donde la cuestión de la seguridad y la creación de una zona de libre comercio, entre los países de la U.E. y los otros países mediterráneos, centraron el contenido de la IV Conferencia Ministerial⁹; Valencia, 22 y 23 de abril de 2002, que tuvo la prioridad de consolidar las líneas maestras del diálogo político euro-mediterráneo¹⁰; Nápoles, 2 y 3 de diciembre de 2003, en cuyo marco se aprobó la creación de la Asamblea Parlamentaria Euro-mediterránea, y se van a abordar asuntos de candente actualidad internacional (como la situación de Irak, y otros temas de gran preocupación internacional¹¹; y Luxemburgo,

⁶ Dicha *Declaración de principios* cabe resumirse así: promocionar la democracia y el Estado de Derecho; respetar los derechos humanos y garantizar su ejercicio, el respeto de la soberanía de los Estados de la cuenca mediterránea, el respeto del principio de la igualdad de derechos de los pueblos y del derecho a la autodeterminación, el compromiso de cooperación en la prevención y la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado, y el problema de las drogas, la promoción de la estabilidad y la seguridad regional, y el posicionamiento a favor de la no proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas, y el objetivo de lograr una zona en Oriente Próximo libre de armas de destrucción masiva, nucleares, químicas y biológicas, así como cualquiera de sus sistemas de lanzamiento. Junto a estos principios, el compromiso de actuar conforme a la Carta de las Naciones Unidas y a la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

⁷ En concreto, en la segunda Conferencia Ministerial euro-mediterránea, se planteó el avance en los campos de la colaboración, en primer lugar, en el ámbito de político y de seguridad, también, en la colaboración económica, financiera y social, y, finalmente, en cuanto a la colaboración cultural y humana.

⁸ La III Conferencia Ministerial euro-mediterránea, celebrada en 1999, se dedicó al primer capítulo de la Declaración Política de Barcelona, dedicado a la Colaboración y diálogo político y la cuestión de la seguridad, en especial, el establecimiento de intereses comunes en materia de seguridad, la lucha contra el terrorismo y el tráfico de drogas, la gestión de las migraciones, la prevención de desastres, y otros campos de la cooperación regional.

⁹ En efecto, se abordaron diversas cuestiones en relación con la estabilidad y la seguridad en la zona, y en cuanto a los temas económicos y comerciales, se trató de avanzar en los objetivos de la cooperación económica y financiera entre los estados participantes; el establecimiento de esa zona de libre comercio, como uno de los objetivos del Proceso de Barcelona, y la simplificación y mejora de los procedimientos y mecanismos de cooperación técnica y financiera, fueron algunos de los asuntos abordados en la Conferencia.

¹⁰ De acuerdo con los planteamientos fijados en esta V Conferencia Ministerial, el diálogo político tendría que afectar principalmente a las cuestiones de la seguridad y la Política, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la prevención de conflictos, la gestión de crisis, y la diplomacia preventiva, la lucha contra el terrorismo, y las implicaciones que puedan resultar de las relaciones de la U.E. con otros países, especialmente con vistas a la ampliación del ámbito territorial de la misma. De otro lado, en el encuentro de Valencia, se trataron otros aspectos, algunos relacionados con la cooperación económica, comercial y financiera, así como con los intercambios culturales y, en general, con la dimensión humana y social de la cooperación euro-mediterránea.

¹¹ En este sentido la realización de esta VI Conferencia Ministerial va a coincidir con circunstancias como la guerra de Irak, graves atentados en Estambul, Arabia Saudí o Marruecos. En el

30 y 31 de mayo de 2005, donde se pretendió valorar los diferentes ejes de cooperación, buscando impulsos a los objetivos planteados¹².

Con independencia de los proyectos específicos, los gobiernos árabes no estaban muy receptivos a los impulsos de democratización y respeto de los derechos humanos¹³.

Lo más destacable es el fracaso de la Cumbre de 2005. En la importante Cumbre de 2005, donde acudirían Jefes de Estado y de Gobierno¹⁴ –cosa que se destacaba, pues se trataba de la primera ocasión que ocurría la superación de las cumbres o Conferencias de Ministros–, se tenía como reto actualizar y fortalecer la asociación euro-mediterránea, y se preparó en una estrecha cooperación hispano-británica, puesto que el Reino Unido ejercía la Presidencia

seno de la misma, en efecto, se aprueba la creación de un instrumento institucional de gran significación, como es la *Asamblea Parlamentaria Euromediterránea*, así como la *Fundación Euromediterránea Anna Lindh para el Diálogo de las Culturas*. Y en el capítulo económico, se trataron los préstamos destinados a favorecer el desarrollo del sector privado en los países mediterráneos, de parte del Banco Europeo de Inversiones.

¹² Esta Conferencia Ministerial, la VII, se dedicó, en parte, a preparar la Cumbre a celebrar en noviembre en Barcelona; a tratar la respuesta a los conflictos principales de la zona que afectan a la paz, la seguridad y la estabilidad; la promoción y el fortalecimiento de la democracia y sus instituciones, el desarrollo económico sostenible, la cooperación socio cultural y educativa, y otros asuntos relacionados con el fenómeno migratorio, la integración social, la justicia o la seguridad.

¹³ Analizando los informes derivados de la Comisión, Oficina de Cooperación para la Ayuda de Europa, Programa Mediterráneo, se puede ver la reseña destacada de los escasos avances políticos, por ejemplo, en Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto, Jordania, Líbano o Siria.

¹⁴ Es amplia –y representativa de la importancia dada por los diferentes mandatarios– la lista de países e instituciones presentes en la Cumbre Euromediterránea en Barcelona: Angela Merkel, Canciller, de Alemania; de Argelia, Mohamed Bedjaoui, Ministro de Asuntos Exteriores; Wolfgang Schüssel, Primer Ministro de Austria; Mahmud Abbas, Presidente de la Autoridad Palestina; Guy Verhofstadt, Primer Ministro de Bélgica; Sergei Stanishev, Primer Ministro de Bulgaria; Tassos Papadopoulos, Presidente de Chipre; Ivo Sanader, Presidente del Gobierno de Croacia; Anders Fogh Rasmussen, Primer Ministro de Dinamarca; Ahmed Nazif, Primer Ministro egipcio; Mikuláš Dzurinda, Primer Ministro de Eslovaquia; Janez Jansa, Primer Ministro de Eslovenia; por parte de España, el Rey Juan Carlos I y José Luis Rodríguez Zapatero, Presidente del Gobierno; Andrus Ansip, Primer Ministro de Estonia; Tarja Jalonén, Presidenta de Finlandia; Jacques Chirac, Presidente francés; Kostas Karamanlis, Primer Ministro de Grecia; László Sólyom, Presidente de Hungría; Bertie Ahern, Primer Ministro de Irlanda; Ehud Olmert, Viceprimer Ministro israelí; Silvio Berlusconi, Presidente del Gobierno italiano; Príncipe Feisal al Hussein de Jordania; Vaira Vīķe-Freiberga, Presidenta de Letonia; por Líbano, Fuad Siniora, Primer Ministro; Algirdas Brazauskas, Primer Ministro de Lituania; Jean Asselborn, Ministro de Asuntos Exteriores de Luxemburgo; Lawrence Gonzi, Primer Ministro de Malta; Dris Jettu, Primer Ministro marroquí; por Países Bajos, Jan-Peter Balkenende, Primer Ministro; Kazimierz Marcinkiewicz, Primer Ministro polaco; José Sócrates, Primer Ministro de Portugal; Tony Blair, Primer Ministro de Reino Unido; Jiri Paroubek, Primer Ministro de la República Checa; Calin Popescu-Tariceanu, Primer Ministro de Rumanía; Faruk al Sharaa, Ministro de Asuntos Exteriores de Siria; Laila Freivalds, Ministra de Asuntos Exteriores sueco; Mohamed Ghanouchi, Primer Ministro de Túnez; Recep Tayyip Erdogan, Primer Ministro de Turquía. Asimismo, en nombre de las Instituciones comunitarias, asistían el Presidente de la Comisión Europea, J. M. Durão Barroso, Javier Solana, Alto Representante de Política Exterior y Seguridad Común, y Josep Borrell, Presidente del Parlamento Europeo, y por la Liga Árabe, Amer Musa, en su calidad de Secretario General de la misma.

semestral comunitaria. De otro lado, se pretendía abordar cuatro grandes áreas de trabajo: Paz, Seguridad, Estabilidad, Buen Gobierno y Democracia; Desarrollo Económico Sostenible; Educación e Intercambios Culturales; Justicia, Seguridad, Migraciones e Integración Social.

Las dificultades surgidas en estos años provocaron la pérdida de impulso de este Proceso, a pesar que dicho Proceso ha gastado en una década, cerca de 20.000 millones de euros con pocos resultados¹⁵. Téngase en cuenta que la iniciativa no era asumida como propia por todos los actores europeos, amen de la diversidad de posiciones en el mundo árabe, en cuanto al carácter y retos a abordar en el foro del Proceso de Barcelona. Ya en los primeros años, se trataba de una iniciativa con respaldo en España y en Francia, pero observada con cierta incredulidad –y no sobrada, precisamente, de gran interés–, por otros actores principales del centro de Europa.

III. LA CONFORMACIÓN DE LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO

1. LA PROPUESTA INICIAL FRANCESA, COMO SUPERACIÓN DEL PROCESO DE BARCELONA

Tras la evolución sufrida a lo largo de más de una década, se precisaba una decisión sobre si se olvidaba todo lo conseguido, o se daba un nuevo impulso a este Foro de relación de las dos orillas¹⁶. El impulso se va a plantear en el año 2008, con la transformación de la estructura y de su denominación¹⁷.

La escasa relevancia del Proceso de Barcelona permitió que surgiera con fuerza la iniciativa francesa, planteada en 2007 por el Presidente Sarkozy, cuya voluntad inicial era, de un lado, recuperar para Francia un mayor protagonismo internacional, especialmente de cara al mundo árabe y, de otro lado, la de crear un nuevo organismo internacional que reuniera a los países ribereños, dejando al margen a los socios comunitarios que no se bañan en el viejo *Mare Nostrum*. En Roma, el 20 de diciembre de 2007, Romano Prodi, Zapatero y Nicolás Sarkozy proclaman su apoyo a esta iniciativa, pero faltaba comprobar la

¹⁵ A este respecto, una interesante exposición del desarrollo de la iniciativa en esos años, podemos encontrarla, entre otros, en Esther BARBÉ IZUEL, Laia MESTRES I CAMPS y Eduard SOLER I LECHA, «La política mediterránea de España: entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de vecindad», *Revista C.I.D.O.B. d'Afers Internacionals*, n.º 79-80, diciembre 2007, Barcelona; Eduard SOLER I LECHA, «Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo. Génesis y evolución del proyecto de Unión por el Mediterráneo», *Documento de Trabajo*, n.º 28, 2008, Fundación Alternativas/Fundación C.I.D.O.B., 2008.

¹⁶ Ver entre otros, Jesús NÚÑEZ, «Las relaciones euro-mediterráneas tras la cumbre de Barcelona», *Memorando O.P.E.X.*, n.º 5, 2005; Eduard SOLER I LECHA, «El Mediterráneo tras la cumbre de Barcelona, la necesidad de una voluntad política ampliada», *Documento Mediterráneo*, n.º 5, Barcelona, Fundación C.I.D.O.B., 2006.

¹⁷ Respecto a la creación de la Unión por el Mediterráneo, es interesante leer la exposición en la obra, ya citada, Carlos ECHEVERRÍA JESÚS, *El lanzamiento de la Unión para el Mediterráneo y sus consecuencias geopolíticas*, Madrid, Real Instituto Elcano, A.R.I., n.º 128, 2008.

posición de Alemania y concretar cómo encajar la idea en el seno de la Unión Europea. Precisamente, Alemania va a plantear la necesidad de que todos los países miembros de la U.E. –no sólo los ribereños del Mediterráneo– puedan participar con igualdad de *status*.

En todo caso, en diversas instancias, flotarían de un lado, el miedo a la exclusión de los países centroeuropeos y nórdicos, las prioridades de cada grupo de países –que era manifiesto que desde el principio no eran iguales, para los del norte que para los Estados europeos con costa mediterránea–; y de otro, aspectos como el referido a cual debía ser la estructura del nuevo foro, así como el soporte financiero a asumir por los participantes. En cuanto al último aspecto, el líder francés proponía una estructura amplia, con una decena de agencias especiales y un banco de gestión de ayudas.

2. LA PROPUESTA COMÚN FRANCO-GERMANA Y LA ASUNCIÓN POR EL CONSEJO EUROPEO

De una iniciativa francesa, se pasaba a una propuesta común franco-germana, y finalmente a una idea asumida por el conjunto de la Unión Europea. En efecto, es destacable las conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2008: el 14 de marzo de 2008, la Cumbre avaló la iniciativa franco-alemana sobre la Unión por el Mediterráneo.

Un asunto complejo era articular la nueva iniciativa con la que ya existía desde hacía más de una década, y en tal sentido, y a pesar de la falta de impulso de la anterior, se pretendió evitar problemas en torno a la naturaleza de la iniciativa en relación con el anterior *Proceso de Barcelona*, y en ese sentido, se pretendió una cierta «continuidad Institucional en términos comunitarios»¹⁸. Así, se decide que el nombre será *Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo*.

De gran interés es analizar la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo* de 20 de mayo de 2008 sobre «El Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo»¹⁹. La Comunicación de la Comisión señala los fines fundamentales de la *U.p.M.*: la cooperación política, el principio de corresponsabilidad en la conducción de las relaciones multilaterales, y los proyectos regionales y subregionales más concretos y visibles para los ciudadanos de la región.

En cuanto al funcionamiento o estructura institucional, la asociación se intensifica en un contexto de necesidad de equilibrio y de apropiación compartida.

¹⁸ Hans-Gert Pöttering, Presidente del Parlamento Europeo, advertía ante los líderes del Consejo Europeo, el 13 de marzo de 2008, que no podía establecerse una Unión que estuviera en competición con el Proceso de Barcelona. En todo caso, hay que apuntar que primera intención de Francia era impulsar el nuevo foro al margen de la estructura anterior del Proceso de Barcelona, pero al final, tras intensas negociaciones –donde España presionaba a favor de la conexión con lo ya existente–, se fusionaron las dos iniciativas, tal como se contenía en el Anejo I de las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, de los días 13 y 14 de marzo de 2008.

¹⁹ COM (2008) 319 final.

En este sentido, la Comunicación propone: –cumbres bianuales de los Jefes de Estado y de Gobierno; –una copresidencia, ejercida por un representante de la U.E. y por un representante de un país socio mediterráneo; –un Comité permanente conjunto para la gobernanza institucional, constituido por representantes de los Estados miembros de la U.E., de los socios mediterráneos y de la Comisión Europea; –una secretaría paritaria, compuesta por funcionarios en comisión de servicio encargados de la identificación, examen y seguimiento de los proyectos. La Asamblea Parlamentaria Euromediterránea (A.P.E.M.) refuerza su posición, como escenario de diálogo parlamentario e instancia consultiva, para el desarrollo de la asociación.

En cuanto a la dimensión global del proyecto, se apunta que el *Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo* es el marco para el desarrollo de la cooperación regional y transnacional, de la cohesión regional, de la integración económica y de las interconexiones entre infraestructuras.

Hay que destacar la importancia y el éxito de la Cumbre de julio de 2008. Se desarrolla durante los días 12 y 13 de julio de 2008, y en aquellos momentos se saldaba con un éxito cierto, especialmente, desde el punto de vista del esfuerzo del gobierno francés, y de la implicación inicial del conjunto de actores convocados. En este sentido, podemos señalar que el éxito de la Cumbre de París estaba cifrado en 4 requisitos: –amplia participación: 43 asistentes: los 27 Estados miembros de la U.E., 6 países europeos extracomunitarios, incluyendo aquí a Turquía²⁰, y 10 países de África del Norte y Oriente Próximo²¹; –aprobación de una declaración común; –puesta en marcha de proyectos concretos; –ausencia de incidentes.

En cualquier caso, la primera novedad era la denominación, que evocaba una configuración compleja con vocación colaboradora de los países presentes en las dos orillas del Mediterráneo. Asimismo, se incorporaban nuevos miembros, y en el ámbito institucional, el sistema de la co-presidencia, poniendo de manifiesto la línea divisoria entre los países del norte (los de la U.E.) y los del sur. Otra novedad era el lanzamiento de las cumbres bianuales de Jefes de Estado y de Gobierno, con vistas a plasmar la relevancia de la dimensión política de la U.p.M. O el Comité de Altos Funcionarios, que aparece como principal órgano decisorio.

Se acuerda la creación de un «Secretariado permanente» para impulsar y hacer un seguimiento de los proyectos y un «Comité permanente» de representantes euro-mediterráneos; «cumbres bianuales» de Jefes de gobierno; instauración de una «copresidencia» encargada de estas cumbres; reuniones anuales de ministros de Exteriores; reuniones ministeriales sectoriales; reuniones de altos funcionarios; y reuniones del *Comité Euromed*.

²⁰ Además de Turquía, Albania, Bosnia, Croacia, Mónaco y Montenegro.

²¹ Se trata de los representantes de Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania, Israel, Líbano, Siria y la Autoridad Palestina.

3. LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD Y LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO

Uno de los ámbitos creados en el seno de la Unión Europea, en el marco de sus relaciones exteriores, es el denominado «Política Europea de Vecindad». Son diversos los frentes en los que actúan y se desarrollan los programas puestos en marcha dentro de esa Política de Vecindad, pero uno de los más interesantes afectan precisamente al acercamiento y al diálogo político con los países vecinos del Sur, es decir los países al sur de mediterráneo.

La Política Europea de Vecindad²² es, en efecto, un elemento básico de las relaciones exteriores de la Unión Europea, en concreto, respecto a los nuevos vecinos, tras la ampliación a los países del centro y este europeos. A este respecto, documentos destacados al respecto de la puesta en marcha de la misma son la Comunicación de la Comisión sobre una Europa más amplia de marzo de 2003; o el Documento Estratégico sobre la Política Europea de Vecindad, publicado en mayo de 2004.

Estamos, en todo caso, ante el desarrollo de uno de los ejes de la acción exterior de la Unión Europea, que –de manera inevitable– estará influido por la realidad internacional de los países interesados, y por diversos elementos de la propia Política Exterior y de Seguridad Común, en relación con consideraciones de orden geoestratégico, y de los objetivos de la presencia de la U.E. en el mundo.

En cuanto a los objetivos de la Política Europea de Vecindad, se pretende ofrecer a los vecinos una relación privilegiada, creando un compromiso mutuo con los valores comunes, donde se destacan la democracia, la protección de los derechos humanos, la realización efectiva del Estado de Derecho, la noción de buen gobierno, la plasmación de los principios de economía de mercado, y la persecución del desarrollo sostenible.

El elemento clave de la Política Europea de Vecindad²³ es la realización de los Planes de Acción bilaterales, convenidos mutuamente entre la U.E. y cada uno de los países socios. Estos planes establecen una agenda de reformas políticas

²² La *Política Europea de Vecindad* es uno de los ámbitos comunitarios que tiene diversos tratamientos, de acuerdo con las prioridades de los Estados miembros, y con la propia evolución de los países vecinos de la Unión Europea, tanto al este como al sur. En relación con el tema que interesa al presente trabajo, es de interés lo contenido en Eduard SOLER I LECHA, «Las perspectivas de la Política Europea de Vecindad para el Mediterráneo», en Esther Barbe y Anna Herranz, *Política Exterior y Parlamento Europeo: hacia un equilibrio entre eficacia y democracia*, Barcelona, I.U.E.E. y Oficina del Parlamento Europeo, 2007.

²³ La Política Europea de Vecindad concierne los países inmediatos con fronteras terrestres o marítimas «Argelia, Armenia, Azerbaiyan, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Territorio Palestino ocupado, Siria, Túnez y Ucrania. Aunque a partir de 2004, se ampliaba a los países que compartían fronteras marítimas o terrestres con países candidatos. La P.E.V. concierne los países inmediatos con fronteras terrestres o marítimas. La relación con Rusia se desarrolla a través de una asociación estrategia especial».

y económicas, con prioridades a corto y medio plazo. Su puesta en práctica es promovida y supervisada conjuntamente a través de subcomités²⁴.

En cuanto a la participación de las Instituciones comunitarias, es importante destacar los numerosos documentos que ha elaborado al respecto la Comisión, que ha querido estar muy presente en este proceso; entre ellos, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 12 de abril de 2005. Un documento importante es la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la consolidación de la Política Europea de Vecindad*²⁵. También, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, relativa a la preparación de la Conferencia Euro-mediterránea de Asuntos Exteriores de Lisboa (5 y 6 de noviembre de 2007). La Asociación Euro-mediterránea: avanzar en la cooperación regional para apoyar la paz, el progreso y el diálogo intercultural [S.E.C.(2007) 1309]. O la Comunicación de la Comisión de 20 de mayo de 2008.

En relación con las otras grandes Instituciones²⁶, tan sólo apuntar que el Consejo y el Consejo Europeo si han tratado en diversos momentos el proceso, dados los poderes que especialmente corresponden al Consejo de la Unión; y por los elementos derivados de la geo-estrategia, presentes en la cuestión, en relación con el Consejo Europeo. En cuanto al Parlamento Europeo, hay que apuntar que la Eurocámara –aunque ha dado su visto bueno al proceso, no ha asumido un protagonismo principal en este proceso²⁷, aunque si es interesante citar el Pleno del Parlamento Europeo el jueves, 5 de junio de 2008²⁸.

4. LA POSICIÓN DE ESPAÑA

En relación con la posición española, hay que sentar tres coordenadas: el peso de la iniciativa española, la relevancia de la posición geoestratégica de España, y la propia voluntad de los gobiernos españoles al respecto²⁹.

²⁴ Ejemplos de la puesta en práctica de los Planes de Acción de la P.E.V. son los convenidos en 2005 con Israel, Jordania, Moldavia, Marruecos, la Autoridad Palestina, Túnez y Ucrania, en 2006 con Armenia, Azerbaijan y Georgia y en 2007 con Egipto y el Líbano.

²⁵ Bruselas, 4 de diciembre de 2006, COM (2006) 726 final.

²⁶ Es lo cierto que el análisis de la actuación de las diversas Instituciones de la U.E. en este campo no cabe en los límites de este trabajo, por lo que debería abordarse en un análisis mucho más amplio que el presente.

²⁷ El propio Presidente de la Eurocámara, Hans-Gert Pöttering, expresaba su protesta ante la Cumbre de 13 de marzo de 2008 por el hecho de que el Parlamento Europeo haya sido ignorado dentro de la propuesta.

²⁸ Durante el debate, la Comisaria europea encargada de Relaciones Exteriores y política de Vecindad, Benita Ferrero-Waldner, subrayó los retos y oportunidades que plantea la renovación de la cooperación con los «amigos mediterráneos». Asimismo, explicó que los tres principales objetivos de la Unión por el Mediterráneo serían fortalecer la asociación política, mejorar el reparto de responsabilidades en las relaciones multilaterales e impulsar proyectos regionales y locales.

²⁹ Al respecto, entre otros, véanse Senén FLORENSA, «España y el Mediterráneo» en *Med.2006, Anuario del Mediterráneo*, Barcelona, I.E.Med./Fundación C.I.D.O.B., 2006; Esther BARBÉ IZUEL,

El Proceso de Barcelona se debió, en buena medida, a la iniciativa española, que dio origen a un foro de gran magnitud, aunque no ha tenido una gran progresión. En todo caso, el Proceso de Barcelona, que nace en España en 1995, fue un hecho que dio a España un protagonismo cierto en los primeros años.

En cuanto a la posición estratégica de España, es innegable la situación estratégica española, no siempre aprovechada oportunamente por los sucesivos gobiernos españoles. En todo caso, era importante asegurar la sede de la Secretaría, y eso se consiguió. En efecto, España puede tener un protagonismo en este Proceso, teniendo en cuenta no sólo el origen del «Proceso de Barcelona», o las opciones, ya muy serias desde el comienzo, de ocupar la sede permanente del Secretariado la ciudad de Barcelona, sino por su posición estratégica en relación con los países árabes en general, y del Magreb en particular.

Finalmente, en cuanto a lo que se refiere a la voluntad de los gobiernos españoles, hay que decir que ha sido difícil la aceptación del tránsito desde el inicial *Proceso de Barcelona* –bajo los auspicios de España– hasta la *Unión por el Mediterráneo* –impulsada desde Francia–. Lo importante es que, además de la sede, pueda servir a la presencia española en múltiples intereses en la zona.

En todo caso, España ha asistido a los recientes tropiezos de este Proceso, con cierta resignación: tanto la suspensión de la cumbre prevista en junio de 2010³⁰, como el bloqueo producido por la esperpéntica situación de la copresidencia, donde Francia y Egipto ha ejercido una copresidencia en los primeros años, que Egipto pide dejar, y Francia mantiene en un paréntesis. El propio Gobierno español ha renunciado a suceder a Francia en esa copresidencia, apuntando la posibilidad de que la copresidencia europea la asuman las propias «instituciones europeas». Al lado de todo esto, hay que apuntar que las aspiraciones españolas para que la *Unión por el Mediterráneo* tenga una virtualidad cierta no se han visto favorecidas por varios factores recientes: las revueltas árabes han aconsejado una consideración global por parte de la Unión Europea, y por otros entes, como el mismo G-8 que en fechas muy recientes, han adoptado acuerdos políticos y económicos en relación con los diversos países árabes que se encuentran afectados por revueltas y por procesos de apertura y democratización. Dichas intervenciones han provocado que los objetivos de la *Unión por el Mediterráneo* sean asumidos globalmente por otras instancias, vaciando, aun más, las opciones de desarrollo –y de éxito– de la iniciativa que vino a continuar el voluntarismo del *Proceso de Barcelona*.

Laia MESTRES I CAMPS y Eduard SOLER I LECHA, «La política mediterránea de España: entre el proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad», en *Revista C.I.D.O.B. d'Afers Internacionals*, n.º 79-80, 2007, págs. 35-51.

³⁰ En un principio, se pensó que en noviembre de 2010 pudiera tener lugar, en Barcelona, la referida cumbre, pero diversos sucesos en el conflicto israelí-palestino, impidió el mínimo consenso que permitiera su celebración.

IV. LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO EN EL MARCO DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL DE INICIOS DEL SIGLO XXI

1. APROXIMACIÓN A LA NOCIÓN POLÍTICA Y NATURALEZA JURÍDICO-INTERNACIONAL DE LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO

Estamos ante un nuevo esfuerzo de cooperación. La existencia de la Unión por el Mediterráneo no es pues un instrumento más de las Políticas de Vecindad de la Unión Europea, sino que es una oportunidad histórica de canalizar proyectos y mecanismos de cooperación entre los Estados europeos y los de Oriente Próximo y de África del Norte. No es difícil comprender la relevancia de las relaciones entre Europa y los países de Oriente Próximo y África del Norte, de cara a la estabilidad de estas zonas del mundo, al progreso socioeconómico de un gran número de países, y al propio acercamiento de culturas y «civilizaciones en presencia».

En relación con la naturaleza de la *Unión por el Mediterráneo*, hay que apuntar que, en primer lugar, estamos ante un foro político internacional, creado con una voluntad de diálogo y cooperación política, y con retos de abordar proyectos de colaboración económica, social y cultural, especialmente dirigida al desarrollo de los países de la ribera sur mediterránea.

En cualquier caso, lo cierto es que la *Unión por el Mediterráneo* no es exactamente una Organización Internacional, creada conforme al Derecho Internacional, con un Tratado constitutivo fundacional, y con las características propias de las Organizaciones internacionales intergubernamentales. De momento, estamos ante una cierta «asociación internacional de Estados» que se fundamenta, de un lado, en la voluntad de cooperación entre los diversos Estados participantes, concretada en la Declaración de París y en la Declaración de Barcelona; y de otro, en la creación de algunos instrumentos institucionales, las reuniones de rango ministerial, los comités existentes, o como el reciente del Secretariado Permanente –aunque este último, no se encuentra con la mayor consolidación de su propia existencia, y de sus funciones–.

Pero no cabe olvidar que en esa «asociación internacional» participan los Estados miembros de la U.E., participan un buen número de países del Norte de África y de Oriente Próximo (incluso, han participado representantes de la Liga Árabe). Al tiempo, la participación dentro de la U.E. de las grandes Instituciones comunitarias, hace más complejo el desarrollo de las acciones de la misma. Una participación tan plural, hacen de la U.p.M. de una estructura internacional especial, cuya dimensión institucional propia es sumamente endeble, y que hasta el momento mantiene el cierto voluntarismo heredado del previo *Proceso de Barcelona*, y que –con el intento de 2008– no ha logrado lamentablemente superar. Respecto a su verdadera naturaleza, esta dependerá de cual sea el desarrollo futuro, el entronque con las coordenadas de la Política Europea de Vecindad, y de las propias oportunidades de subsistencia de la misma organización, dadas las graves dificultades que viene padeciendo desde su relanzamiento en 2008.

2. EL CONTENIDO DE LAS DECISIONES ADOPTADAS

Son numerosas las decisiones adoptadas, primero en el Proceso de Barcelona, después, en la Unión por el Mediterráneo; aunque ciertamente las circunstancias no están contribuyendo a la plena efectividad de las mismas. Se plantearon seis proyectos concretos de cooperación: velar por el medio ambiente; crear una red de autopistas marítimas; desarrollar la energía solar; fortalecer a protección civil; fundar una universidad mediterránea; crear una agencia para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

También, hay que citar un Acuerdo en los puntos más conflictivos, como el establecimiento en Oriente Próximo de una «zona exenta de armas de destrucción masiva, nucleares, químicas y biológicas», para lograr un espacio de paz, y la condena del terrorismo «bajo todas sus formas y en todas sus manifestaciones». Aunque el voluntarismo de estas manifestaciones de voluntad contrasta con la realidad presente en algunos ámbitos de la zona.

En relación a la estructura institucional, lo más destacado es la configuración de una copresidencia, una secretaría, y una asamblea parlamentaria. En cuanto a la copresidencia, se acordaba una doble presidencia Norte-Sur, que inicialmente, ocupan Francia y Egipto. Los dos primeros copresidentes son Nicolás Sarkozy y Hosni Mubarak. De otro lado, se refuerza la Asamblea Parlamentaria creada en marzo de 2004. Y en cuanto a la sede de la Secretaría, se decidía la consolidación de una sede permanente³¹, que se acordó fijarla en Barcelona, que gestionará los grandes proyectos: infraestructuras, energía, seguridad y un gran plan de descontaminación del Mediterráneo, para lo que habrá que buscar financiación privada.

En todo caso, la estructura de la Unión por el Mediterráneo venía a elevar el nivel político de la relación entre la U.E. y sus socios mediterráneos. Es un paso más desde el punto de vista de las relaciones internacionales. Lo que ocurre es que –como ya hemos anticipado–, los acontecimientos sucedidos en los últimos dos años, han impedido la eficacia de muchos de los proyectos de cooperación, y han provocado una parálisis determinante para que desde algunos sectores se hable de que podemos estar ante un nuevo fracaso (primero fue el del Proceso de Barcelona, y ahora se trataría del fracaso de la Unión por el Mediterráneo).

3. EL SOPORTE FINANCIERO

No era sencilla la labor de convencimiento al conjunto de los Estados miembros de la U.E. para apostar por un soporte financiero suficiente para los proyectos que surgieran en el marco de esta iniciativa de cooperación euro-mediterránea, y ello a pesar de las especiales circunstancias que rodean

³¹ La sede del secretariado se decidía en noviembre de 2008, y a ella aspiraban Marruecos, Túnez, Malta, Bruselas, así como España, con la opción de Barcelona.

esa cooperación, y de los objetivos políticos que se acompañan a la misma, en relación con el desarrollo democrático y la estabilidad en la zona. En cualquier caso, se acordaron diversos instrumentos al respecto, y se han desarrollado algunos de ellos.

A este respecto, la denominada «Estrategia y el Programa Indicativo Regional Euromediterráneo 2007-2013» sigue siendo de aplicación. E Indicar que las fuentes suplementarias destinadas a la financiación de los proyectos han de proceder esencialmente de muy diversos canales de soporte financiero: la participación del sector privado; la cooperación bilateral de los Estados miembros de la U.E.; las contribuciones de los socios mediterráneos; las instituciones financieras internacionales, bancos regionales y otros fondos bilaterales; el Mecanismo Euromediterráneo de Inversión y Asociación (F.E.M.I.P.), destinado a fomentar el desarrollo del sector privado; el instrumento de inversión de la Política de Vecindad (I.E.V.A.) y del instrumento de cooperación transfronteriza del I.E.V.A.; otros instrumentos aplicables a los países cubiertos por la iniciativa. Al tiempo, apuntar que los proyectos de la U.p.M. podrán beneficiarse de fondos del Instituto Europeo de Vecindad y Asociación (I.E.V.A.).

Hasta ahora, la Comisión Europea se ha ocupado de la gestión de los fondos, así como de la ordenación de los foros. A partir de ahora, se creará un cuadro permanente de personal de los Estados miembros y del Propio Consejo.

El 10 de julio de 2008, y ante el Parlamento europeo, el Presidente de la Comisión Europea, Durao Barroso, ha apuntado que el 10% de los fondos de la Política Europea de Vecindad estarán disponibles para el P.B.-U.p.M., lo que equivale a 562 millones, para el período 2007-2013.

El concurso de la iniciativa privada se revela como fundamental para el éxito del Proyecto. Y es que aunque se acordó que en el marco de esos presupuestos, habría fondos comunitarios a partir de 2010, la idea es que los grandes proyectos se financien a través de inversores privados.

4. LA REALIDAD Y LAS DIFICULTADES DEL NUEVO PROCESO: EL DESINTERÉS DE LOS PUEBLOS EUROPEOS Y EL RECELO DE LOS PAÍSES DEL SUR

El desinterés de los pueblos europeos ha sido importante a lo largo de los 15 años transcurridos desde el inicio del Proceso de Barcelona. Ello ha provocado que a pesar de las buenas intenciones, no hubiera una uniformidad en las prioridades del conjunto de los Estados miembros de la U.E.; esta circunstancia, añadida a la que se deriva del recelo de los países del Sur, que no sabían con exactitud cual era la intención real de los países europeos, además de la diversidad de situaciones socioeconómicas y políticas de aquellos, no se hayan alcanzado muchos de los objetivos previstos. Ciertamente que se logró conectar la iniciativa con la nueva Política Europea de Vecindad, y se logró la implicación de las instituciones comunitarias en sus objetivos, de cara a intentar salvar la brecha de renta entre las dos orillas del Mediterráneo.

Desde el principio, estuvo presente la dificultad de fraguar uniones políticas viables entre democracias y no democracias. Una de las cuestiones clave era saber si los graves conflictos de Oriente Próximo van a posibilitar unos mecanismos viables de cooperación entre todos estos países. Además, las relaciones bilaterales entre algunos de los países del Sur no auguran precisamente el éxito de los posibles mecanismos de cooperación. Un ejemplo son las relaciones entre Marruecos y Argelia³². Lo que está claro es que sin una mejoría clara en las relaciones entre los propios países de la zona, es muy difícil alcanzar los objetivos.

En junio de 2010, y en marco del contexto de la Presidencia semestral de España en la Unión Europea, estaba prevista la celebración de una Cumbre de la Unión por el Mediterráneo, de cara a proseguir con el análisis de las relaciones entre todos los Estados participantes, y para repasar la marcha de los diversos proyectos en marcha dentro de los objetivos de cooperación. Al final, y dentro de unas consultas entre España, Francia y Egipto, se ha decidido posponer la celebración de la Cumbre que era uno de los acontecimientos más destacados del calendario de la citada Presidencia semestral española. El argumento expuesto ha sido que las expectativas de nuevos diálogos entre israelíes y palestinos debe retrasar el encuentro previsto, teniendo en cuenta que estas dos partes también serían convocadas al *Foro euro-mediterráneo*³³. En cualquier caso, parece que la situación de crisis internacional que azota a los países europeos no es el mejor marco para la realización de estas Cumbres. El mismo conflicto se argumenta para no celebrarla en noviembre de ese mismo año.

Lo que ha pasado a partir de entonces ha sido una precipitación de los acontecimientos políticos en todo el norte de África, y en el conjunto del Oriente Próximo. Las revueltas iniciadas en Túnez y en Egipto han continuado en otros países, como Yemen, Siria, y otros, aunque el principal foco se ha producido en Libia, donde ha explotado una auténtica guerra civil, y que ha provocado incluso la intervención militar internacional, tras el correspondiente acuerdo de autorización por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Ahora esta por ver cual es la situación ulterior a las revueltas árabes que se están produciendo en numerosos países. Precisamente, la situación dada impide en estos momentos apostar por decisiones claras al respecto, ni siquiera convocar cum-

³² Existen diversos ejemplos al respecto.

³³ En efecto, la suspensión de la Cumbre, prevista en Barcelona, para el 7 de junio de 2010, y el anuncio de su posposición para el mes de noviembre de 2010, ha sido una decisión compartida por España, el país anfitrión de la Cumbre de la Unión por el Mediterráneo, y por los dos copresidentes, Egipto y Francia, que cerraron la decisión de aplazamiento, argumentando que quiere «garantizar un éxito total» de la misma; eso sí, aprovechando la ocasión para defender la «importancia y transcendencia» de la U.p.M. Los representantes de los tres países, anunciaron en El Cairo, la decisión de aplazamiento: Miguel Ángel Moratinos, Bernard Kouchner, y Ahmed Abul Gheit. Los ministros insistieron en que la decisión fue adoptada fundamentalmente para dar oportunidad a la negociación indirecta que llevan a cabo desde el 9 de mayo palestinos e israelíes, con mediación de EE.UU., una gestión que tiene un plazo de cuatro meses.

bre alguna de la Unión por el Mediterráneo: pensar sólo en situaciones como la de Libia, o Siria, da idea cierta del bloqueo de cualquier avance en ese sentido.

En todo caso, no cabe olvidar que la propia Unión Europea sigue debatiendo las posibles ayudas para el norte de África; incluso en los primeros meses de 2011, se ha hablado de la posibilidad de una especie de «Plan Marshall europeo» para la zona. Incluso se ha planteado un mayor compromiso al respecto del Banco Europeo de Inversiones. Ya en el mes de junio de 2011, la Alta Representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la U.E., Catherine Ashton, ha anunciado la creación de un grupo de trabajo para el Sur del Mediterráneo, de cara a canalizar la ayuda comunitaria comprometida para apoyar a los países de la ribera sur del Mediterráneo –y también para otros países del este de Europa que apuesten por las reformas democráticas³⁴. Los objetivos esenciales de tal ayuda³⁵ se cifran en apoyar a la sociedad civil de estos países, la consolidación de instituciones democráticas, así como la recuperación económica; aunque, en aplicación de los criterios que van definiendo la Política Europea de Vecindad, las ayudas serán mayores y con más prioridad, según se avance en las reformas democráticas en los posibles países receptores³⁶. En cualquier caso, lo que no se ha conseguido –como era la voluntad de algunos Estados, como España o Francia–, es que, en estas nuevas iniciativas, tuviera más protagonismo el foro de la *Unión por el Mediterráneo*.

Al tiempo, recientemente, el G-8, tras la cumbre celebrada en mayo de 2011, ha anunciado la aprobación del «partenariado de Deauville», para apoyar la denominada primavera árabe. Dentro de la iniciativa, se ha apuntado la creación de un fondo de unos 20.000 millones de dólares, para ayudar a las incipientes democracias en el mundo árabe³⁷, con el compromiso de incorporar suplementos en la medida que otros países se sumen a las reformas emprendidas por Egipto y Túnez, en condiciones de respeto de los derechos humanos, libertad, y con gestión transparente del ejercicio del poder. En tal sentido, el Banco Mundial y los diferentes bancos regionales de desarrollo se encargarían de distribuir las correspondientes ayudas.

Teniendo en cuenta las dificultades que han acompañado en las diferentes fases de existencia del foro del *Proceso de Barcelona-Unión por el Mediterráneo*, y

³⁴ En el grupo de trabajo, participaran representantes de la Comisión Europea, del Banco Europeo de Inversiones, del banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, del Servicio Europeo de Acción Exterior, así como otras instancias.

³⁵ Se han anunciado en torno a 7.000 millones de euros hasta 2013 para apoyar las correspondientes reformas democráticas de los países vecinos.

³⁶ En este sentido, el 25 de mayo de 2011, el comisario de Ampliación y Política de Vecindad Europea, Stefan Fuhle, insistía en cinco criterios prioritarios: la garantía de elecciones libres y justas, y el respeto de los derechos fundamentales –como el derecho de asociación, reunión, libre expresión y libertad de prensa–, el Estado de Derecho, la independencia de la Justicia, la lucha contra la corrupción, y progresos ciertos en la reforma del sector de la seguridad.

³⁷ Apuntar que a la cumbre se invitó a los primeros ministros de Egipto y de Túnez, para expresarles el respaldo político y económico a sus respectivos países.

analizando las diversas iniciativas internacionales –entre las que se encuentran las citadas aquí–, que surgen a raíz de los movimientos políticos, y las reformas socio-políticas, en diversos países de la ribera sur del mediterráneo, puede perder opiniones de futuro la consolidación de la *Unión por el Mediterráneo*, y su transformación en una verdadera estructura con solidez, organización, y líneas de actuación definidas; máxime, cuando los objetivos de la misma parecen ser asumidos por otras instancias, incluida la propia Unión Europea como tal, y en el marco de la *Política Europea de Vecindad*.

V. CONSIDERACIONES FINALES

- La transformación sufrida por el inicial *Proceso de Barcelona* que ha desembocado en la *Unión por el Mediterráneo* parecía una buena oportunidad para hacerla efectiva, y que no se perdiera como iniciativa de diálogo y de cooperación interregional; con el añadido de haber conseguido la implicación del conjunto de los Estados miembros de la U.E., y de un buen número de países de la ribera sur mediterránea.
- La *Unión por el Mediterráneo* es un nuevo esfuerzo de cooperación internacional, pero no se ha logrado conformar como una nueva entidad internacional, estable y con presencia y proyección internacionales, con estructura organizativa permanente, con una dirección determinada, y visualizada, y con instrumentos jurídicos y financieros mínimamente consolidados –como era el deseo inicial del Presidente Sarkozy, y de países como España–, sino tan sólo como un foro de diálogo político y de cooperación limitada en diversos campos.
- En ese sentido, la consolidación de una estructura institucional sería una necesidad para la viabilidad y consolidación de la iniciativa, tanto desde el punto de vista de los objetivos políticos, como desde la perspectiva de su articulación jurídica como entidad internacional; aunque dicha estructura puede tardar hasta tanto no exista voluntad real de los Estados participantes para que se convierta en una verdadera entidad internacional, con perfiles más consistentes que los que cabe derivar de su actual configuración. Una buena muestra de ello es la situación actual derivada de la provisionalidad de la situación de la *secretaría permanente* y la indecisión en el marco de las dos copresidencias.
- *El Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo* es una gran apuesta de diálogo político, y debe apuntarse que continúa siendo el único foro que permite un diálogo constructivo entre todos los sujetos participantes, y que promueve, con más o menos eficacia en sus realizaciones, el seguimiento de las reformas políticas, socioeconómicas y la modernización de la región mediterránea. Asimismo, la liberalización del comercio con la U.E. en aras de la creación de una zona de libre comercio, ha favorecido especialmente a las exportaciones e inversiones.

- La plasmación de los objetivos es mucho más complicada, habida cuenta de la realidad política y socioeconómica de los diversos países en presencia, además de la insuficiente aportación financiera real para impulsar tanto el desarrollo económico como el avance político en la democratización de los diversos países del sur. La inestabilidad social y política de numerosos países –aunque la misma es variable, y no tiene elementos que puedan ser homogéneos, sino que son muy diversos y con implicaciones también diferentes, en función de la realidad del país, y de las consecuencias políticas, económicas, o estratégicas de cada supuesto concreto–, y la lentitud de algunos de los procesos de apertura política y desarrollo democrático, hacen compleja asimismo dicha plasmación y efectividad de los programas y de las ayudas.
- En cualquier caso, las revueltas árabes son en estos momentos el principal elemento en presencia, que viene a condicionar la evolución de la misma entidad *Unión por el Mediterráneo*, la propia celebración de las reuniones, y por supuesto la realización de sus objetivos. Más aun, la atención de diversas instancias y foros internacionales, centrada en las situaciones y revueltas desarrolladas en diversos países de la zona amenaza la capacidad de intervención de la *U.p.M.*, habida cuenta de que la difícil operatividad de la convocatoria de cualquier reunión plenaria de la misma. Con independencia de lo anterior, si se avanza en el proceso aperturista en la zona, y se mejora la perspectiva de la solución internacional de algunos de los conflictos más encallados –especialmente, el que afecta al territorio palestino–, la *Unión por el Mediterráneo* sería un foro muy adecuado para el diálogo y la cooperación entre el conjunto de la U.E. y el numeroso grupo de Estados que conforman todo el norte de África y el Oriente Próximo.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBÉ IZUEL, Esther; MESTRES I CAMPS, Laia y SOLER I LECHA, Eduard, «La política mediterránea de España: entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de vecindad», *Revista C.I.D.O.B. d'Afers Internacionals*, n.º 79-80, diciembre de 2007, Barcelona.
- ECHEVERRÍA JESÚS, Carlos, *El lanzamiento de la Unión para el Mediterráneo y sus consecuencias geopolíticas*, Madrid, Real Instituto Elcano, A.R.I., n.º 128, 2008.
- EMERSON, Michael y NOUTCHEVA, Gergana, «Europeanisation as a Gravity Model of Democratisation», *C.E.P.S. Working Paper*, n.º 214, noviembre de 2004.
- , «From Barcelona Process to Neighbourhood Policy: Assessments and Open Issues», *C.E.P.S. Working Paper*, n.º 220, 2005.
- ESCRIBANO, Gonzalo y LORCA, Alejandro, *La Unión Mediterránea: una unión en busca de proyecto*, Documento de Trabajo, n.º 13, Madrid, Real Instituto Elcano, 2008.
- FLORENSA, Senén, «España y el Mediterráneo», en *Med. 2006, Anuario del Mediterráneo*, Barcelona, I.E.Med./Fundación C.I.D.O.B., 2006.
- KHADER, Bichara, *Europa por el Mediterráneo: de Barcelona a Barcelona (1995-2009)*, Barcelona, Icaria, 2009.

- *Europa por el Mediterráneo: de Barcelona a Barcelona (1995-2009)*, Lovuain la Neuve, Centro de Estudios e investigaciones sobre el Mundo Árabe Contemporáneo/Universidad Católica de Lovaina, 2009.
- , *Europa y el Mediterráneo: del Paternalismo a la Asociación*, Barcelona, Icaria, 1995.
- LORCA, Alejandro; JERCH, Martin y ESCRIBANO, Gonzalo, «De Barcelona a Luxemburgo: la política euromediterránea», *Política Exterior*, vol. 19, n.º 107, 2005, págs. 59-72.
- SOLER I LECHA, Eduard, «El Mediterráneo tras la cumbre de Barcelona, la necesidad de una voluntad política ampliada», *Documento Mediterráneo*, n.º 5, Barcelona, Fundación C.I.D.O.B., 2006.
- , «Las perspectivas de la Política Europea de Vecindad para el Mediterráneo», en Esther Barbe y Anna Herranz, *Política Exterior y Parlamento Europeo: hacia un equilibrio entre eficacia y democracia*, Barcelona, I.U.E.E. y Oficina del Parlamento Europeo, 2007.
- , *Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo. Génesis y evolución del proyecto de Unión por el Mediterráneo*, Documento de Trabajo, n.º 28, Fundación Alternativas/Fundación C.I.D.O.B., 2008.
- YOUNG, Richard, «El Proceso de Barcelona, diez años después ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?», *Documento de Trabajo*, n.º 2, F.R.I.D.E., enero de 2005.