

CAPÍTULO TERCERO

LA UNIÓN PARA EL MEDITERRÁNEO: ¿PROYECTO O REALIDAD?

LA UNIÓN PARA EL MEDITERRÁNEO: ¿PROYECTO O REALIDAD?

RAFAEL CALDUCH CERVERA

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL ÁREA MEDITERRÁNEA

La integración territorial, política, económica y cultural de los pueblos establecidos alrededor del Mediterráneo que realizó el imperio romano, constituyó un hecho histórico decisivo cuyas consecuencias permanecieron durante más de mil años. Todavía en la actualidad las élites de los países ribereños mantienen viva la aspiración de recuperar la centralidad y unidad perdidas sin que esta aspiración tenga perspectivas fundadas de cumplirse a corto o medio plazo.

La permanente tensión entre las fuerzas internas unido a las injerencias de potencias y actores no estatales externos a la región durante los últimos siglos, distorsionan y obstaculizan los intentos de alcanzar un orden regional estabilizador y pacífico, basado en la primacía de las relaciones de cooperación y surgido de un entendimiento general sobre los fundamentos y los objetivos a conseguir por la totalidad de los pueblos y estados mediterráneos. A ello se refiere Paul Balta cuando afirma que «el Mediterráneo no existe». (1)

Se impone, por tanto, una primera reflexión sobre las características estructurales de la región antes de abordar el análisis de la singularidad y las posibilidades de éxito del proyecto de la Unión para el Mediterráneo, lanzada por el Presidente francés Sarkozy.

(1) BALTA, PAUL.- «Méditerranée, défis et enjeux». Éditions L'Harmattan. Paris et Montréal, 2000.

KEPEL, GILLES.- «Fronteras políticas y religiosas en el Mediterráneo».- Tribuna Mediterránea nº 5 (2005)

(<http://www.iemed.org/publicacions/tribuna/tribuna05b.pdf>).

Proximidad geográfica, conflictividad política y discrepancias culturales

Los tradicionales tópicos sobre la unidad civilizatoria y la voluntad de entendimiento entre los estados ribereños del *Mare Nostrum*, se compadece mal con la realidad de una región dominada por conflictos armados y constantes enfrentamientos culturales no exentos de violencia. (2)

Con sus 3.800 Kms. de longitud, la limitada extensión del Mar Mediterráneo y su estratégica ubicación en la conjunción de tres continentes (Europa, África y Asia), esta región se caracteriza por la vecindad geográfica que existe entre sus países, en manifiesto contraste con el distanciamiento político, las diferencias culturales y las desigualdades económicas que imperan entre ellos.

A las reivindicaciones fronterizas, agudizadas tras la descolonización, han venido a sumarse la problemática surgida por las diferencias de regímenes políticos y la proliferación de minorías culturales surgidas como resultado de los continuos flujos migratorios y de población refugiada acaecidos durante el siglo XX.

En efecto, desde la perspectiva política el Mediterráneo acoge países con democracias bien consolidadas, donde la participación ciudadana, el estado de derecho y la protección de los derechos humanos constituyen fundamentos irrenunciables del orden político, junto con países en los que la democracia formal carece del necesario respaldo institucional y arraigo social para garantizar su eficaz consolidación y regímenes autocráticos, revestidos de una legitimidad populista o religiosa en los que el ciudadano no ha logrado todavía liberarse de la condición de súbdito, además de estados fallidos o que se encuentran en fase de constitución.

Tabla 1 – Regímenes políticos del área mediterránea

<i>Tipo de régimen político</i>	<i>Países</i>
Democracia consolidada	Eslovenia; España; Francia; Grecia; Italia; Israel, Malta; Portugal; San Marino
Democracia en proceso de consolidación	Albania; Bulgaria, Chipre; Croacia; Macedonia; Montenegro; Serbia; Turquía; Rumanía
Democracia sólo formal	Argelia; Bosnia-Herzegovina; Egipto; Túnez

(2) De los 325 conflictos armados desencadenados entre 1945 y 2009, 42 de ellos se produjeron en el área mediterráneo. MARSHALL, MONTY G. (comp.).- «Major Episodes of Political Violence 1946-2009». (<http://www.systemicpeace.org/warlist.htm>)

<i>Tipo de régimen político</i>	<i>Países</i>
Autocracia de partido o líder	Jordania; Libia; Marruecos; Siria
Estado fallido o en creación	Kosovo; Líbano; Mauritania; Palestina; República Árabe Saharaui Democrática

Fuente: Elaboración propia

Una heterogénea conjugación de sistemas políticos obligados a una vecindad geográfica que al mismo tiempo que les hace interdependientes, provoca una permanente rivalidad entre ellos en la que adquiere toda su importancia la desigualdad de su poder político y militar. De este modo, junto a la presencia militar de Estados Unidos y Rusia, heredada de la etapa de bipolaridad, en esta región coexisten potencias mundiales como el Reino Unido (Gibraltar), Francia o Italia, potencias regionales como España, Israel, Egipto o Turquía, pequeñas potencias como Grecia, Siria, Argelia o Marruecos, así como pequeños países o, incluso, microestados, en una variable combinación de relaciones de poder y de intereses que hacen difícil alcanzar acuerdos políticos y mucho más lograr que se cumplan.

A ello habría que agregar la fragmentación heredada de siglos de dominación turca y que establece una clara divisoria entre las áreas occidental y oriental del Mediterráneo y sus dos riberas, norte y sur, configurándose un mosaico étnico, religioso, lingüístico y cultural en el que las diferencias alimentan una conflictividad que trasciende el marco político o económico para adentrarse en el terreno de las identidades sociales forjadas durante generaciones.

No resulta extraño, por tanto, que el fondo civilizatorio heredado de la época greco-romana haya quedado sepultado bajo el peso de unas divergencias culturales sedimentadas con posterioridad y que gravitan tanto sobre la propia construcción de los estados como sobre las oportunidades de armonizar sus relaciones en proyectos regionales de pacificación y desarrollo.

Dinamismo demográfico y desigualdad de riqueza

Otras de las características que definen el espacio mediterráneo, es el dinamismo demográfico que domina las sociedades de sus riberas sur y oriental por contraposición al estancamiento de la población en los países ribereños occidentales.

En efecto, durante el período 1960-2004 la población de países como Libia aumentó un 438 %; Siria un 404 %; Argelia un 300 %; Marruecos un 267 %; Turquía un 262 % o Egipto un 261 %, evolución que contrasta con la situación en España con un 140 % de aumento de la población, Francia con un 132 %, Portugal con un 118 % e Italia con un 116 %.

Esta presión demográfica en los países del sur y este del Mediterráneo, ha ido acompañada de un aumento sustancial de la esperanza media de vida, consecuencia de la mejora de los sistemas de salud pública y asistencia sanitaria, y de una intensa migración del campo a las grandes ciudades que ha cambiado definitivamente la estructura social de estos países, al generar una masa de población joven, poco cualificada, asentada en áreas urbanas carentes de infraestructuras y servicios básicos, que además engrosa la legión de parados debido al lento crecimiento de los sectores económicos secundario y terciario.

La bolsa de riqueza que se concentra en tres países de la ribera noroccidental (España; Francia, Italia) contrasta con la pobreza y marginación que impera en muchos países de las riberas sur y oriental donde reside la mayoría de la población. Este desequilibrio estructural entre renta y población no queda compensado por los flujos comerciales o financieros existentes entre la Unión Europea y el resto de países mediterráneos.

Tabla 2 – Desequilibrios demográficos y económicos en el Mediterráneo

Países	Población (2005) (millones)	Población menor 15 años (2005) (% del total)	PIB (2005) (miles de millones \$)	PIB per cápita PPA (2005) (\$ USA)	Economía sumergida (% Renta Nacional Bruta de 2003)
España	43,4	14,4	1.124,6	27.169	22,6
Francia	61	18,4	2.126,6	30.386	15,3
Italia	58,6	14	1.762,5	28.529	27
<i>Total parcial</i>	<i>163</i>		<i>5.013,7</i>		
Argelia	32,9	29,6	102,3	7.062	33,4
Egipto	72,8	33,3	89,4	4.337	35,1
Marruecos	30,5	30,3	51,6	4.555	36,4
Turquía	73	28,3	362,5	8.407	32,1
<i>Total parcial</i>	<i>209,2</i>		<i>605,8</i>		

Fuentes: PNUD.– «Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008»
BANCO MUNDIAL. – «Doing Business in 2004»

Por otra parte, la excesiva concentración en los mercados europeos de las exportaciones procedentes de los Balcanes, el Magreb y el Mchrek unido a la decisiva contribución financiera europea al crecimiento económico de estas áreas, ya sea mediante inversiones o Ayuda Oficial al Desarrollo, condiciona las oportunidades de diversificación productiva de sus economías y vincula su desarrollo socio-económico a las prioridades y los ciclos de la economía europea. (3)

Tabla nº 3 – Flujos comerciales entre la UE, los países mediterráneos y de los Balcanes occidentales

Flujos comerciales	UE (27) con MEDA y Balcanes Occidentales 2008 (% del Total)	MEDA (10 países) con UE 2008 (% del Total)	Balcanes Occidentales con UE 2008 (% del Total)
Exportaciones	12,5	44,1	69,8
Importaciones	8,4	39,8	66,3

Fuente: EUROSTAT

(<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics/>)

El desequilibrio socio-económico en el Mediterráneo es la fuente de una importante y permanente tensión regional. Una tensión que se internacionaliza debido a la presión migratoria, legal e ilegal, sobre Europa Occidental. Una tensión que internamente alimenta la inestabilidad política de las democracias puramente formales o en proceso de consolidación y que, en buena medida, resulta de la pugna social entre los diversos grupos y clanes por el reparto de los reducidos incrementos que experimenta la renta de estos países. Finalmente, una tensión social que se reviste y legitima con un discurso ideológico o religioso ante la inevitable convivencia de diferentes culturas en el seno de un mismo país.

A la luz de estas consideraciones, no resulta extraño que desde el fin de la bipolaridad, se hayan multiplicado los proyectos e iniciativas por instaurar un régimen regional de estabilidad y seguridad basado en la cooperación diplomática, económica y cultural, promovido desde las cancillerías europeas sin que los resultados permitan abrigar la esperanza de cambios significativos en el horizonte de un futuro próximo.

(3) COLLADO MEDINA, JOSÉ. – «Estructura económica y problemas de desarrollo en el Mediterráneo y en el Norte de África». – GARRIDO REBOLLEDO, VICENTE, LÓPEZ BUENO, JOSÉ M^a. (coords.) – La Unión Europea y el Mediterráneo. Desarrollo, comercio y política euromediterránea. – Edit. Universidad Francisco de Vitoria y FIHMADES. Madrid, Melilla 2008, págs. 111-133.

DEL CUESTIONADO PROCESO DE BARCELONA A LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD

El Proceso de Barcelona: orígenes y evolución

Han transcurrido casi tres lustros desde que a iniciativa de la UE se celebró en Barcelona la Conferencia ministerial de la que nació la denominada Asociación Euromediterránea con la declarada pretensión de convertir la región en un espacio común de paz, estabilidad y prosperidad. (4)

Con una filosofía similar a la que había guiado el éxito de la CSCE pero, a diferencia de ésta, promovida por los países miembros de la UE, especialmente Francia y España, el proceso de Barcelona articuló un diálogo multilateral, complementario al que la Europa comunitaria había establecido bilateralmente, que debía desarrollarse en tres grandes áreas. política y de seguridad, económica y financiera y, por último, social, cultural y humana.

Para cada una de ellas se fijaron unos objetivos comunes y un programa de trabajo. En el terreno político y de seguridad el objetivo prioritario era lograr convertir el Mediterráneo en un área libre de armas de destrucción masiva. En el ámbito económico se aspiraba a instaurar una Zona de Libre Comercio y un incremento sustancial de las inversiones y la ayuda al desarrollo. En cuanto al área social, cultural y humana, se pretendía lograr una regulación de los flujos migratorios y la activación de un proceso de diálogo interreligioso y cultural.

El desarrollo del proceso de Barcelona contó desde sus inicios con el poderoso impulso financiero aportado por la UE a través del *Programa MEDA (I y II)* que movilizó en el período 1996 – 2006 un total de 8.774 millones de euros, aplicados en varios subprogramas: MED-URBS; MED-INVEST; MED-CAMPUS; MED-MEDIA y MED-TECHNO.

Naturalmente se establecieron una serie de instituciones para impulsarlo, organizarlo y ejecutarlo, debiendo diferenciarse entre el nivel multilateral y bilateral. En el ámbito multilateral destacan: las Conferencias periódicas

(4) En la conferencia de Barcelona participaron los quince países de la UE junto con doce países mediterráneos (Marruecos; Argelia; Túnez; Egipto; Israel; Malta, Chipre, Turquía; Líbano; Siria; Jordania y la Autoridad Nacional Palestina) y la asistencia como invitados de la Unión del Magreb Árabe (UMA); la Liga de Estados Árabes y Mauritania. Declaración de Barcelona (28 de Noviembre de 1995) (http://www.ces.es/TRESMED/docum/dec_Barcelona_1995_es.pdf)

de Ministros, principalmente los de Asuntos Exteriores, (5) pero también las de carácter sectorial; la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, integrada por parlamentarios de la UE y de los países asociados al proceso, con competencias consultivas (6) y la Fundación Euromediterránea Ana Lindh, para el diálogo entre las culturas y articulada como una red que vincula las redes nacionales de todos y cada uno de los países miembros y cuya sede se encuentra en Alejandría. Está organizada y dirigida por un Consejo de Administración, un Comité Científico integrado por 12 elegidos 6 por la UE y otros 6 de los países mediterráneos y un Director Ejecutivo. (7)

Las relaciones bilaterales se organizaron a partir de los Consejos y Comités de Asociación establecidos entre la UE y cada uno de los países mediterráneos, con la finalidad de impulsar los acuerdos de asociación. Entre 1998 y 2005 la UE estableció siete acuerdos de asociación: con Egipto; Israel; Jordania; Líbano; Marruecos, Túnez y Argelia. Dichos acuerdos regulan las bases del diálogo político, las relaciones de comerciales y financieras, además de facilitar el marco general para la cooperación social y cultural. Su progresiva implantación respondió a la *estrategia común para el Mediterráneo* adoptada por el consejo Europeo en Junio de 2000, con el fin de coordinar las iniciativas multilaterales y bilaterales del proceso de Barcelona. (8)

Tabla nº 4 – Relación de Acuerdos de Asociación UE y países mediterráneos

Acto	Entrada en vigor	Plazo de transposición en los Estados miembros	Diario Oficial
Decisión 2006/356/CE, República Libanesa	1.4.2006	-	DO L 143 de 30.5.2006
Decisión 2005/690/CE, República Argelina Democrática y Popular	1.9.2005	-	DO L 265 de 10.10.2005
Decisión 2004/635/CE, República Árabe de Egipto	1.6.2004	-	DO L 304 de 30.9.2004

(5) Además de la conferencia de Barcelona de 1995 se celebraron las conferencias de Ministros de Asuntos Exteriores de Malta, Abril de 1997; Stuttgart, Abril de 1999; Marsella, Noviembre de 2000; Valencia, Abril de 2002; Nápoles, Diciembre 2003; Luxemburgo, Mayo de 2005; Barcelona, Noviembre de 2005; Tampere, Noviembre 2006; Lisboa, Noviembre 2007, así como las reuniones informales de (Palermo, Junio 1998, Creta, Junio 2003, Dublín, Mayo 2004 y La Haya, Noviembre 2004. (<http://www.euromed10.org/documents.asp?lang=ing>)

(6) Véase el texto de Reglamento actualizado de la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea (http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/euromedkeydocuments/17052009rop_es.pdf)

(7) Véase: <http://www.euromedalex.org/>

(8) Véase *Diario Oficial n° L 183 de 22/07/2000 p. 0005 – 0011*

(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000E0458:ES:HTML>)

La unión para el mediterráneo: ¿proyecto o realidad?

Acto	Entrada en vigor	Plazo de transposición en los Estados miembros	Diario Oficial
Decisión 2002/357/CE, Reino Hachemí de Jordania	1.5.2002	-	DO L 129 de 15.5.2002
Decisión 2000/384/CE, Estado de Israel	1.6.2000	-	DO L 147 de 21.6.2000
Decisión 2000/204/CE, Reino de Marruecos	1.3.2000	-	DO L 138 de 9.6.2000
Decisión 98/238/CE, República de Túnez	1.3.1998	-	DO L 97 de 30.3.1998

Durante el desarrollo del proceso de Barcelona se produjo la ampliación de la UE hasta 27 miembros, además de la incorporación de nuevos países mediterráneos: Albania; Bosnia-Herzegovina; Croacia; Libia; Mauritania; Mónaco y Montenegro lo que supuso una importante ampliación de las relaciones multilaterales y bilaterales del proceso de Barcelona, pero también dificultó las negociaciones y la adopción de los acuerdos necesarios para lograr avances significativos.

Estas dificultades se apreciaron ya claramente en la VII Conferencia Euromediterránea celebrada en Barcelona en 2005, donde se apreció la necesidad de dar un nuevo impulso al proceso y se constató la incapacidad de alcanzar acuerdos efectivos en cuestiones de seguridad tan importantes como la lucha contra el terrorismo. (9) Se imponía por tanto una revisión crítica del proceso y la adopción de nuevas iniciativas que, naturalmente, debían proceder de la UE ya que resultaba evidente que los países mediterráneos carecían de la capacidad y voluntad políticas requeridas para sacar adelante el *proceso de Barcelona* del estancamiento al que había llegado. (10)

(9) Aunque se adoptó un Código de conducta contra el terrorismo, lo cierto es que dicho documento no añadía nada a los compromisos jurídicos asumidos por la mayoría de los países a través de los tratados internacionales ya vigentes. Véase el texto del código de conducta en:

(http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/summit1105/terrorism_en.pdf)

Los tratados internacionales en materia de terrorismo pueden consultarse en:

(<http://www.un.org/spanish/terrorism/instruments.shtml>)

(10) En este sentido fue revelador la ausencia de dirigentes de países mediterráneos a la Conferencia de Barcelona (2005) y la posición intransigente de Israel que bloqueó la aprobación de una Declaración Común. Para un balance de los resultados de la Cumbre de Barcelona, véase:

VASCONCELOS, ALVARO.- «Barcelona 2005: la cuestión democrática en escena».- Med.2006. El año 2005 en el espacio euromediterráneo.- Edit. IEMed / CIDOB. Barcelona, 2006; págs. 18-23.

La revisión del *Proceso de Barcelona* y la Política de Vecindad de la UE

La mayoría de los autores que han analizado el *proceso de Barcelona* tras casi década y media de existencia, coinciden en señalar el desfase entre los objetivos establecidos en la Conferencia de Barcelona de 1995 y los logros alcanzados hasta ahora. Este déficit entre expectativas y realidades es el resultado de unas causas estructurales que afectan al área mediterránea y que ya hemos analizado, pero también de una estrategia unilateralmente formulada y ejecutada por la UE que ha ignorado sistemáticamente la escasa conciencia regional de los países mediterráneos y su nula voluntad política de resolver los conflictos bilaterales, en ocasiones enquistados durante décadas, en un marco político multilateral.

En efecto, conflictos como los que enfrentan a Grecia y Turquía en Chipre; a Argelia y Marruecos por el Sáhara Occidental; a Israel y Siria por los Altos del Golán, a Líbano y Siria o a Israel y la Autoridad Nacional Palestina, son obstáculos políticos importantes para avanzar en el camino de la negociación multilateral euromediterránea, máxime cuando el propio proceso de Barcelona eludió desde el inicio, actuar de foro político para buscar soluciones a tales conflictos (11).

Por otra parte y desde la perspectiva de la UE, artífice originaria del proceso, su ampliación a 27 miembros no sólo modificó la prioridad que hasta entonces había concedido al área mediterránea, en relación con Rusia y los países de la Europa Oriental y balcánica, sino que también le ocasionó serias dificultades para avanzar en su integración y en la consolidación de sus instituciones y de la PESC.

El peso de estas realidades terminó imponiéndose al voluntarismo político y obligando a realizar una revisión crítica del proceso de Barcelona y de las relaciones de la UE con los países mediterráneos. La nueva orientación se incardinó en la encrucijada de dos iniciativas, una europea y otra francesa: la Política Europea de Vecindad y la Unión para el Mediterráneo.

La *Política Europea de Vecindad* (PEV) surgió por la necesidad de cohesionar los objetivos y criterios de las dispersas relaciones mantenidas por la UE con los países vecinos ante la ampliación a nuevos miembros

(11) MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN.- «La política europea de seguridad en el Mediterráneo: el primer pilar del proceso de Barcelona».- Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 49 (2004); págs. 167-182.

y la necesidad de conjugarlos con la definición de una PESC renovada y fortalecida con la puesta en marcha de la PESD. (12)

En su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo de Marzo de 2003, la Comisión afirmaba claramente:

The EU has a duty, not only towards its citizens and those of the new member states, but also towards its present and future neighbours to ensure continuing social cohesion and economic dynamism. The EU must act to promote the regional and subregional cooperation and integration that are preconditions for political stability, economic development and the reduction of poverty and social divisions in our shared environment.

For the EU's part, the whole range of the Union's policies (foreign, security, trade, development, environment and others) will need to rise to meet this challenge. (13)

En definitiva, se trataba de establecer una nueva política que definiese con unos criterios, unos procedimientos y unos instrumentos comunes el marco de relaciones que la UE debía desarrollar con aquellos países con los que compartía fronteras terrestres y/o marítimas aunque adaptándolos a las condiciones políticas, sociales y económicas de cada uno de ellos. Quedaron exceptuados de esta política la Federación de Rusia, con la que se había establecido una asociación estratégica por el Acuerdo de 1997 reforzada con la decisión de la cumbre de San Petersburgo (2003) de constituir cuatro espacios comunes, los países candidatos al ingreso en la UE (Croacia; Antigua República Federada de Macedonia y Turquía), así como los restantes países balcánicos para los que en 2000 se había aprobado un *Proceso de Estabilización y Asociación* apoyado por el *Programa CARDS* (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation).

En una nueva Comunicación de Mayo de 2004, la Comisión formuló los principios y las líneas estratégicas de esta nueva política de vecindad que inicialmente estaba previsto aplicarla a los países de Europa Oriental (Ucrania; Bielorrusia y Moldova) y el Mediterráneo (Marruecos; Argelia; Túnez; Libia; Egipto; Jordania; Israel; Siria; Líbano y Territorios Palesti-

(12) CONSEJO EUROPEO.- Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad.- Bruselas 12/12/2003.

(<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>)

(13) COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES.- Wider Europe— Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours.- com (2003) 104 final. Bruselas 11/03/2003. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf)

nos Ocupados) y que más tarde se ampliaría a los países del Cáucaso sur (Georgia; Armenia y Azerbaiyán). La propuesta de la Comisión fue aprobada por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores celebrado en Luxemburgo el 14 de Junio de 2004. (14)

De acuerdo con lo establecido por la Comisión se definieron seis áreas claves en las que se deberían concentrar las relaciones de vecindad: *diálogo y reforma política; cooperación económica, social y para el desarrollo; cuestiones comerciales, de mercado y de reforma regulatoria; cooperación en justicia, libertad y seguridad; cuestiones sectoriales (transportes, energía, sociedad de la información, medioambiente, investigación, desarrollo e innovación); dimensión humana*, que incluiría aspectos como sociedad civil, educación, sanidad pública, contactos interculturales, etc.

En cuanto al desarrollo de la *política europea de vecindad* se llevaría a cabo mediante un procedimiento que incluye la elaboración por la Comisión de un *Informe del país* como base para la negociación y aprobación del *Plan de Acción* con cada uno de los países vecinos, en el que se especifican y priorizan los objetivos que deben alcanzarse en cada una de las áreas clave. De cada uno de los planes de acción se deriva el *Documento Estratégico*, adoptado para el período presupuestario de la UE (2007-2013), y su ejecución a través de un *Programa Indicativo* de carácter multianual sujeto a revisión de acuerdo con los resultados recogidos en los informes periódicos.

Para la financiación de la *política europea de vecindad* el Reglamento de la CE 1638/2006 del 24 de Octubre de 2006, creó un nuevo instrumento denominado *Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)* que refundía parte de los recursos que hasta entonces habían sido gestionados por los programas TACIS y MEDA así como los recursos gestionados por el Banco Europeo de Inversiones con una dotación total para el período presupuestario 2007-2013 de 11.181 millones de euros. (15)

En particular y con relación a la Asociación Euromediterránea, el *Programa Indicativo Regional* para la aplicación del IEVA durante el período 2007-2010 asigna una cuantía total de 343,3 millones de euros dirigidos a financiar proyectos en tres áreas prioritarias: *cooperación en política, jus-*

(14) COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES.– European Neighbourhood Policy. Strategy Paper.– COM (2004) 373 final. Bruselas 12/05/2004.

(http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf)

(15) Diario Oficial de la Unión Europea L 310 del 9/11/2006. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_l310_es.pdf)

ticia, seguridad e inmigración (47 millones euros); *desarrollo económico sostenible* (197,4 millones euros) y *desarrollo social e intercambios culturales* (67 millones de euros), *asignación total adicional* que incluye medidas de apoyo de Horizonte 2020 (31,9 millones de euros). (16)

El análisis de la aplicación de la PEV evidencia que la UE, tras su ampliación a 27 países, ha optado por privilegiar de nuevo las relaciones bilaterales con los países vecinos, incluidos los del área mediterránea, sobre otras opciones de carácter multilateral. La tesis de la complementariedad entre la Asociación Euromediterránea y la PEV, mantenida en numerosos discursos oficiales y no pocos análisis, se encuentra en abierta contradicción con los hechos. En realidad, la UE aunque no podía renunciar a disponer de un foro multilateral con los países mediterráneos, como el que representaba el proceso de Barcelona, lo cierto es que desde 2006 lo había convertido en un instrumento subsidiario de la PEV.

En este contexto, el cuestionamiento del proceso de Barcelona realizado por el presidente francés Sarkozy, fue la expresión oficial de lo que oficiosamente se compartía por las cancillerías tanto de países miembros de la UE como de países mediterráneos.

LA PROPUESTA DE LA UNIÓN PARA EL MEDITERRÁNEO

La gestión del proyecto y el pacto político fundacional

En Mayo de 2007, Nicolás Sarkozy ganó las elecciones a la presidencia de Francia. Dos meses más tarde la Comisión de Asuntos Exteriores de la Asamblea Nacional creaba una comisión de información para estudiar el tema: *Cómo construir la Unión Mediterránea*, cuyo informe fue entregado el 5 de Diciembre de ese mismo año. (17)

En este informe se proponían una serie de principios que deberían guiar la constitución de la Unión Mediterránea y se optaba por un sistema de

(16) Como puede constatarse fácilmente, la cuantía financiera asignada a las acciones multilaterales de la Asociación Euro-mediterránea es a todas luces muy limitada, lo que sustenta la idea de que la política europea de vecindad se orienta a priorizar las relaciones bilaterales sobre las de carácter multilateral. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_euro-med_rsp_summary_es.pdf)

(17) ASSAMBLÉE NATIONALE.– Rapport d'information dePOSE en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des affaires Étrangères en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 31 juillet 2007 (1), sur le thème «Comment construire l'Union méditerranéenne?».– n° 449 (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i0449.pdf>)

geometría variable integrado por un núcleo central de miembros de pleno derecho entre los que deberían figurar la UE, la Liga de Estados Árabes y aquellos países ribereños (incluidos Portugal, Mauritania y Jordania) que voluntariamente se adhiriesen, y un foro ampliado a los países miembros de la UE no mediterráneos que se incorporasen a proyectos concretos desarrollados por la Unión.

La Unión se organizaría con una estructura muy reducida integrada por la *Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno* de los miembros, denominada G-Med, a la que le correspondería decidir las áreas prioritarias de acción y aprobar los proyectos que deberían desarrollarse y gestionarse por una *Agencia del Mediterráneo*. Entre las áreas prioritarias se mencionaban tres: la gestión del agua, el medioambiente y el intercambio de conocimientos.

Expresamente se indicaba la complementariedad de la Unión para el Mediterráneo con el proceso de Barcelona, indicándose la oportunidad de adoptar un Acuerdo de Asociación entre ambos con objeto de evitar duplicidades y solapamientos.

El 23 de Octubre de 2007, el Presidente Sarkozy pronuncia un discurso en Tánger en el que lanza oficialmente la propuesta de la Unión Mediterránea en los siguientes términos:

J'appelle tous ceux qui le peuvent à s'engager dans l'Union Méditerranéenne parce qu'elle sera le pivot de l'Eurafrique, ce grand rêve capable de soulever le monde. L'Union Méditerranéenne, c'est un défi, un défi pour chacun d'entre nous, peuples de la Méditerranée. (...)

La France appelle tous les peuples de la Méditerranée à faire la même chose, avec le même objectif et avec la même méthode. (...)

Cette expérience originale, unique, c'est à nous, c'est à notre génération de l'engager, c'est à notre génération de créer les conditions de sa réussite, c'est à notre génération de rendre irréversible le projet d'Union de la Méditerranée.

Car cette Union ne se fera pas en un jour, mais nous aurons rempli notre mission historique si, après nous, plus personne ne songe à revenir en arrière et si tout le monde au contraire veut aller à partir de ce que nous aurons fait, vers davantage d'entente, de coopération, de solidarité. (...)

L'Union de la Méditerranée doit être pragmatique : elle sera à géométrie variable selon les projets. (...)

Au nom de la France qui a décidé de s'engager de toutes ses forces dans ce projet, au nom de tous les peuples de la Méditerranée dont les destins sont liés les uns aux autres, au nom de nos enfants, qui, un jour, nous demanderons compte de ce que nous avons fait, j'invite tous les chefs d'Etat et de gouvernement des pays riverains de la Méditerranée à se réunir en France en juin 2008 pour jeter les bases d'une union politique, économique et culturelle fondée sur le principe d'égalité stricte entre les nations d'une même mer, l'Union de la Méditerranée. (18)

La iniciativa francesa suscitó recelos en algunos países miembros como España, Italia o Alemania así como entre países ribereños como Turquía o Croacia que albergaban temores de que tras esta iniciativa se ocultase la intención francesa de postergar sus solicitudes de adhesión.

En efecto, Italia y España deseaban evitar que la Unión Mediterránea terminase por sustituir al proceso de Barcelona y coincidían con Alemania en defender la primacía de la UE como impulsora de la Unión, lo que implicaba abrirla a la plena participación de todos los países comunitarios y no sólo a los ribereños del Mediterráneo. (19)

El presidente francés fue consciente de que su iniciativa no podía prosperar sin el apoyo hispano-italiano, por lo que en la reunión tripartita celebrada el 20 de Diciembre de 2007 en Roma se avino a introducir modificaciones sustanciales a su propuesta inicial. Tras el compromiso de Roma, en una reunión con la canciller alemana Angela Merkel, celebrada en Hannover el 5 de Marzo de 2008, el presidente Sarkozy aceptó la plena incorporación de los 27 países miembros de la UE a la Unión, además de la vinculación con el proceso de Barcelona como marco de referencia. De este modo se desbloqueó políticamente la iniciativa francesa en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 13 y 14 de Marzo de 2008, bajo la presidencia eslovena, en el que expresamente se incluyó una declaración en los siguientes términos:

El Consejo Europeo ha aprobado el principio de la Unión por el Mediterráneo, que incluirá a los Estados miembros de la UE y a los Estados ribereños del Mediterráneo no pertenecientes a la UE.

Ha invitado a la Comisión a que presente al Consejo las propuestas necesarias para definir las modalidades de lo que se denominará «Proceso

(18) Discours de M. Nicolas Sarkozy sur le projet d'Union de la Méditerranée – Tanger 23 octobre 2007. (http://www.ambafrance-eau.org/article-imprim.php3?id_article=970)

(19) ECHEVERRÍA JESÚS, CARLOS. – «El lanzamiento de la Unión para el Mediterráneo y sus consecuencias geopolíticas». – ARI n° 128 (17/10/2008). (<http://omec.uab.cat/Documentos/81.pdf>)

de Barcelona: Unión por el Mediterráneo» con miras a la Cumbre que se celebrará en París el 13 de julio de 2008. (20)

Con posterioridad, la Comisión elaboró una Comunicación al consejo y al Parlamento Europeo, con fecha 20 de Mayo de 2008, en la que se reconocían los avances realizados gracias al proceso de Barcelona, pero también se afirmaba la necesidad de su evolución en los siguientes términos:

En résumé, le partenariat a permis de fortement encourager les relations multilatérales et bilatérales, mais il nécessite désormais une évolution qualitative et quantitative pour stimuler les investissements et la création d'emplois, et favoriser une utilisation optimale des ressources humaines. (21)

La comunicación proponía también los objetivos, la estructura, el funcionamiento de las instituciones, las características generales de los proyectos y el sistema de financiación de los mismos. En definitiva. El contenido de la comunicación de la Comisión constituyó el documento básico que sería luego recogido en la Declaración de la Cumbre de París.

Una vez despejado el camino político y aprovechando la presidencia de la UE, el Presidente francés convocó una Conferencia en la Cumbre para el Mediterráneo que se celebró en París el 13 de Julio de 2008 y en la que se aprobó una Declaración Común por la que se constituyó el denominado *Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo*, dejando de este modo bien patente que esta iniciativa se constituía como un instrumento de continuidad del proceso de Barcelona. (22)

Los principios, las instituciones y las áreas prioritarias de actuación

La Declaración de París sentó los principios que debían presidir la Unión para el Mediterráneo: multilateralismo; igualdad entre todos los miembros,

(20) CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA.– Consejo Europeo de Bruselas 13 y 14 de Marzo de 2008. Conclusiones de la Presidencia.– 7652/1/08. Bruselas 20 de Mayo de 2008, pág. 19.

(21) COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES.– Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil. Le processus de Barcelone: Union pour la Méditerranée.– COM (2008) 319/4. Bruselas, 20 Mayo 2008.

(22) A dicha conferencia asistieron los representantes de la UE y de todos sus miembros, los de todos los países ribereños del Mediterráneo y los de organizaciones tan representativas como la Liga de Estados Árabes, las Naciones Unidas, la Unión Africana, el Consejo de cooperación de Estados Árabes del Golfo, la Unión del Magreb Árabe, la Organización de la Conferencia Islámica, el Banco Africana de Desarrollo, el Banco Mundial, el banco Europeo de Inversiones, la Alianza de Civilizaciones y la Fundación Annah Lindh. *Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée*. París, 13 julio 2008. (http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713_declaration_de_paris/Declaratation_du_sommet_de_Paris_pour_la_Mediterranee-FR.pdf)

lo que se traduce en el principio del consenso para la adopción de las decisiones, corresponsabilidad en el desarrollo de la Unión; continuidad del acervo del proceso de Barcelona; pragmatismo en la determinación de los proyectos y complementariedad de las relaciones bilaterales de la UE con los países ribereños del Mediterráneo.

También adoptó una estructura institucional integrada por una *Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno* con periodicidad bianual y dirigida por una copresidencia integrada por el representante de la UE y un representante de los países mediterráneos elegido por consenso; una *Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores* con periodicidad anual, la *Asamblea Parlamentaria Euromediterránea*, que se incorpora como órgano consultivo; una *Secretaría* con carácter ejecutivo y técnico, además de la incorporación de la Fundación Annah Lindh y la Alianza de Civilizaciones. Para la supervisión de actividades de la Unión y la preparación de las conferencias ministeriales y de las cumbres, se establecen las *Conferencias de Altos Funcionarios* apoyadas por un *Comité Permanente Conjunto*.

Para la financiación de los proyectos aprobados por la Unión se recurrirá preferentemente a la iniciativa privada, las aportaciones de los países miembros, entidades financieras internacionales y, de modo complementario, al presupuesto de la UE.

La Declaración señala también las iniciativas prioritarias a las que deberían orientarse los proyectos regionales: *descontaminación del Mediterráneo; autopistas terrestres y marítimas; protección civil; energías de sustitución (Plan solar Mediterráneo); enseñanza superior e investigación (universidad euro-mediterránea); iniciativa mediterránea de desarrollo de empresas.*

Tras la cumbre de París, la Unión para el Mediterráneo celebró una primera reunión de Ministros de Economía y Hacienda en Luxemburgo, el 7 de Octubre de 2008, en la que se abordó la financiación de los proyectos aprobados en la Cumbre de París, a través del Fondo Euro-mediterráneo de Inversión y Asociación (FEMIP), financiado con préstamos del Banco Europeo de Inversiones. Se dedicó una especial atención al proyecto relativo a la iniciativa mediterránea de desarrollo de empresas destinada a mejorar la respuesta a las necesidades de financiación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) mediterráneas con el fin de garantizar su crecimiento, teniendo presente la decisiva importancia que las PYME poseen para el sostenimiento de la actividad económica y del empleo en los países miembros de la Unión (23).

(23) El Fondo se activó en Octubre de 2002 y en el período hasta Diciembre de 2008 invirtió 8.500 millones de euros. (<http://www.eib.org/projects/regions/med/index.htm>)

Un mes más tarde y en cumplimiento del mandato aprobado en la Cumbre de París, se celebró la primera Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores que tuvo lugar en Marsella el 3 y 4 de Noviembre de 2008, bajo la copresidencia de los Ministros francés, Bernard Kouchner, y egipcio, Ahmed Aboul Gheit. En ella se adoptaron importantes decisiones sobre el desarrollo institucional y funcional del *Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo*. En primer lugar decidió sustituir la denominación por la de *Unión para el Mediterráneo*, en una clara decisión simbólica para diferenciar la nueva iniciativa del proceso de Barcelona al tiempo que obviaba la propuesta que en su momento formuló la Comisión de la UE. (24)

También se aprobó la plena integración de la Liga de Estados Árabes como miembro de pleno derecho de la Unión y se desarrollaron los aspectos relativos a la composición y funcionamiento de la Co-Presidencia, la Secretaría y el Comité Permanente Conjunto, con sede en Bruselas, que asumirá las competencias del disuelto Comité Euromed y actuará también como instrumento de reacción rápida para dar respuesta a las crisis que se desencadenen en la región y que requieran la consulta entre los socios euro-mediterráneos.

La estructura de la Secretaría, con funciones exclusivamente técnicas y organizativas, estaría integrada por un Secretario General y cinco Secretarios Generales Adjuntos, con un mandato de 3 años susceptible de una prórroga por otros 3 años. Los costes de la Secretaría serían cubiertos por aportaciones voluntarias de los miembros y por el presupuesto comunitario, fijándose su sede en Barcelona.

Se confirmaron las grandes áreas en las que deberían presentarse los proyectos concretos y que ya se habían enunciado en la Declaración de París, apuntándose la oportunidad de establecer una secretaría adjunta para supervisar el desarrollo de cada uno de los proyectos. Para su valoración por el Consejo los proyectos deberían reunir las siguientes características: contribuir a la paz y la estabilidad en toda la región; que no hagan peligrar los legítimos intereses de los miembros de la Unión; que respondan al principio de geometría variable y que se respete la decisión de los países participantes en lo que afecte a su desarrollo.

Se aprobó un ambicioso programa de trabajo para 2009 que incluía las siguientes reuniones ministeriales:

- a) La Tercera Reunión Ministerial Euro-mediterránea sobre el agua;

(24) Véase el texto íntegro de la declaración en: (http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103_ministerielle_Euromed/Final_Statement_Mediterranean_Union_EN.pdf)

b) La Primera Reunión Ministerial Euro-mediterránea sobre proyectos de desarrollo sostenible;

c) La Sexta Reunión Ministerial Euro-mediterránea sobre transporte y desarrollo urbano;

d) La Segunda Reunión Ministerial Euro-mediterránea sobre educación superior e investigación científica;

e) La Sexta Reunión Ministerial Euro-mediterránea sobre energía;

f) La Cuarta Reunión Ministerial Euro-mediterránea sobre medioambiente;

g) La Segunda Reunión Ministerial Euro-mediterránea sobre la potenciación del papel de la mujer en la sociedad;

h) La Conferencia Anual Euro-mediterránea sobre la transición económica;

i) La Novena Reunión Ministerial del FEMIP;

j) La Quinta Reunión Ministerial Euro-mediterránea de ECOFIN;

k) La Octava Conferencia Ministerial Euro-mediterránea de comercio;

l) La Primera Reunión Ministerial Euro-mediterránea sobre seguridad alimenticia, agricultura y desarrollo rural;

ll) La Primera Reunión Ministerial Euro-mediterránea de justicia, libertad y seguridad;

m) La Undécima Reunión Ministerial Euro-mediterránea de asuntos exteriores;

n) La Primera Reunión Ministerial Euro-mediterránea de desarrollo humano.

Finalmente se fijaron los campos de cooperación para 2009 siguiendo una estructura de los cestos o pilares similares a las del Proceso de Barcelona:

a) Diálogo político y de seguridad;

b) Seguridad marítima;

c) Asociación económica y financiera que incluye las siguientes categorías: energía, transporte, agricultura, desarrollo urbano, agua, medioambiente, sociedad de la información, turismo, establecimiento de un área de libre comercio euro-mediterránea, diálogo económico, cooperación industrial y cooperación estadística.

d) Cooperación social, humana y cultural integrada por las siguientes áreas temáticas: desarrollo de una genuina dimensión social, salud, desarrollo humano, creación de un área euro-mediterránea de educación superior e investigación, promoción del diálogo entre las culturas y de la diversidad

cultural, justicia y derecho, promoción del papel de la mujer en la sociedad, juventud Euromed y cooperación con la sociedad civil y los actores locales.

Como se puede apreciar existe una clara voluntad de continuidad con las iniciativas puestas en marcha por el Proceso de Barcelona aunque la nueva estructura orgánica y las nuevas competencias aspiran a conferir a la Unión para el Mediterráneo un impulso político y una capacidad operativa mucho mayor mediante la conjugación del multilateralismo con los principios de libertad de participación, representatividad orgánica, capacidad ejecutiva y cooperación asimétrica, todo ello bajo el liderazgo político de Francia y con el respaldo institucional y económico de la UE. Habrá que esperar al balance que se realice en la próxima cumbre para saber la eficacia y viabilidad futura de la Unión.

CONCLUSIONES

Todavía es prematuro para anticipar el éxito o el fracaso de la Unión para el Mediterráneo, sin embargo, se pueden ya establecer algunas conclusiones preliminares:

1.^a La Unión para el Mediterráneo nace, bajo el liderazgo del presidente francés Sarkozy, como respuesta al estancamiento alcanzado en el Proceso de Barcelona y con una dimensión netamente regional. Este liderazgo ya provocó las reticencias de otras potencias regionales y de la propia Comisión de la UE y constituye, al mismo tiempo, uno de los principales activos de la Unión pero también una de las causas que puede suscitar mayores divisiones internas entre sus miembros.

2.^a Se le ha dotado de una dimensión eminentemente funcional y técnica para evitar una politización que se considera que podría arruinar las oportunidades de cooperación regional, habida cuenta de las rivalidades y tensiones entre algunos países ribereños, como ya ocurrió en el Proceso de Barcelona.

3.^a La nueva estructura institucional es mucho más representativa y participativa, pero carece de unas competencias ejecutivas claras y de unos medios humanos y materiales suficientes para garantizar la viabilidad de los proyectos que se pretenden llevar a cabo. En estas circunstancias, existe una elevada probabilidad de que el multilateralismo de la Unión para el Mediterráneo quede supeditado a los avances bilaterales alcanzados por la Política de Vecindad de la UE.

4.^a La aplicación de los nuevos instrumentos y competencias de la PESC contemplados en el Tratado de Lisboa, pueden constituir un punto

de partida cualitativamente más sólido para hacer avanzar la Unión para el Mediterráneo del que gozó el Proceso de Barcelona en su origen. No obstante, no se puede descartar que precisamente el desarrollo de la nueva PESC genere las condiciones para una política mediterránea más avanzada y eficaz que la contenida en la Unión, despojando a ésta del limitado interés que le han conferido originariamente los países ribereños.

Sin duda, las potencias europeas del Mediterráneo siguen imaginando y tratando de reinventar las relaciones con los demás países ribereños desde la perspectiva de un *mare nostrum* más propio del pasado histórico que del presente, al mismo tiempo que viven esas relaciones como un problema político que amenaza su seguridad y una oportunidad de negocio económico que no terminan de rentabilizar. Esta perspectiva, que tan escasos resultados ha generado en las últimas décadas, adolece del realismo necesario para admitir la realidad del Mediterráneo tal cual es, falta por saber si la Unión para el Mediterráneo podrá cambiarla.