

La presidencia británica de la Unión Europea y el Mediterráneo en 2005

George Joffé

Profesor asociado

Royal United Services Institute for Defence & Security Studies (RUSI), Londres

A finales de junio de 2005, el Reino Unido se hizo cargo de la presidencia de la Unión Europea para los últimos seis meses del año. La atmósfera política europea ya era taciturna –Francia y Países Bajos habían celebrado ya referéndums sobre la propuesta de Constitución europea, que fue rechazada por las poblaciones de ambos países, eliminando así a la Constitución, al menos como propuesta. Las tensiones estaban aumentando sobre el inicio de las negociaciones de adhesión de Turquía en octubre de 2005, en particular, con Francia y Austria, que expresaban sus reservas sobre la totalidad del proyecto. Y amenazando desde la distancia, estaba el problema del presupuesto europeo para el período 2007-2013, como consecuencia del fracaso del intento de Luxemburgo de aclarar este asunto a principios de año.

La nueva presidencia se abrió con un discurso conmovedor del Primer Ministro británico, Tony Blair, al Parlamento Europeo. Hacía una llamada a Europa para que aceptara de forma activa el abrazo de la globalización y reconectara con sus ciudadanos, prometiendo que la presidencia británica se comprometería activamente con el proyecto europeo. El único logro real, sin embargo, fue el acuerdo, al final de la presidencia, de un presupuesto indicativo para el período 2007-2013; la Perspectiva Financiera. La exención parcial del Reino Unido se redujo a

10,5 mil millones de euros, en lugar de los 8 mil millones de la primera propuesta hecha por Londres, y el presupuesto se estableció en 1,045 % del PNB europeo, en lugar del 1,03 % propuesto en un principio por los británicos – ¡La Comisión había intentado conseguir el 1,24 %! La contribución del Reino Unido a dicho presupuesto, en resumen, ascenderá un 63 %, aunque la victoria de Francia por la reducción del cheque británico, le ha supuesto un 116 % de incremento en sus contribuciones!

En resumen, como suele pasar en el caso del compromiso británico con Europa, la publicidad suele causar más impresión que la sustancia en sí misma. A pesar de la nueva Estrategia para África y el Consenso sobre Desarrollo, o la exitosa negociación de la Perspectiva Financiera del período 2007-2013, la presidencia resultó ser muy retórica y con pocos logros. Esto se demuestra particularmente en lo que se refiere al Mediterráneo, donde el Reino Unido debía liderar en el año 2005 la conferencia del décimo aniversario en Barcelona durante el mes de noviembre, en un momento particularmente difícil para el Partenariado Euromediterráneo, justo un mes después de que estallara la crisis sobre la adhesión de Turquía a la Unión. A pesar de que el aumento de las Perspectivas Económicas pudieran implicar un aumento de la financiación del Partenariado, a partir del año 2007 en adelante, éste se unirá al nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y su futuro es aún incierto (El presupuesto disponible de las Perspectivas Económicas para el período 2007-2013 será de 14.929 millones de euros, aunque deberá cubrir también los Estados del

Partenariado Euromediterráneo y los otros diez Estados del Este y del Cáucaso [Smith, K.: 2005]).

La actitud británica frente a la política mediterránea

Sin tener en cuenta la gestión británica de la presidencia de la Unión –y en septiembre de 2005, las quejas en Europa sobre la falta de interés de los británicos, la incompetencia administrativa y las ambiciones irreales se podían oír incluso en Londres (Browne, A. y Bremner, C.: 2005)– el Reino Unido ha manifestado desde siempre un sentido de lejanía respecto al proyecto de la Europa mediterránea. En parte, esto proviene del creciente euroescepticismo que se ha ido extendiendo por el país desde el famoso discurso de Brujas de Margaret Thatcher en septiembre de 1988. Sin embargo, este euroescepticismo no sólo se encuentra en los políticos de derechas, sino que también se ha reflejado en el seno del Partido Laborista, incluso más desde 1997, cuando llegó al poder.

Aunque Blair se considere a sí mismo como el político que devuelve al Reino Unido el liderazgo de Europa, junto con Alemania y Francia, su aparente euroentusiasmo siempre ha ido siempre acompañado por el escepticismo del canciller del Tesoro y rival por el liderazgo, Gordon Brown. Brown fue particularmente escéptico sobre la moneda única europea, el euro, e inventó sus famosas cinco pruebas para evitar que el Reino Unido se convirtiese en miembro. Blair nunca ha cuestionado este punto de vista, a pesar de sus intentos ocasionales de popularizar la moneda única europea.

En cualquier caso, él mismo siempre ha intentado crear una alianza más estrecha a lo largo del Atlántico, a pesar de que intentó suavizar el implícito rechazo de Europa, afirmando que le encantaría servir de puente entre las dos grandes potencias económicas mundiales. Fue una contradicción que alcanzó su punto álgido en 2003 cuando el Reino Unido jugó un papel decisivo para separar Europa frente a la guerra de Irak. Aunque muchos británicos no apoyaron su política gubernamental, sentimientos más atávicos marcaron las actitudes de Francia y Alemania sobre el asunto, mirando hacia los sentimientos pro americanos de los Gobiernos de derechas europeos, en lugar de hacerlo de los Gobiernos de los nuevos países de adhesión.

Además, en lo que al Mediterráneo se refiere, siempre ha habido una ambivalencia sobre la política de la Unión. Una década atrás, era la resistencia británica en la cumbre de Edimburgo de 1992 la que restringió el paquete financiero Delors II para el período 1992-1999 al 1,24 por ciento del PNB europeo. Esto último aseguró, otra vez con el apoyo británico, que el Partenariado Euromediterráneo sólo fuera financiado con 4.850 millones de euros con el programa MEDA-1, a pesar del deseo de la Comisión de ofrecer un mayor apoyo económico. Además, ha habido la sensación en los círculos diplomáticos de que el Partenariado fue una «buena idea», aunque incertidumbre sobre si era «el momento de llevarlo a cabo», tal como declaró una vez un funcionario del Foreign Office.

La actitud británica es quizás común entre los Estados miembros del norte de la Unión. Es más, a pesar de su larga relación colonial con el Mediterráneo y su presencia continua en Gibraltar y Chipre, los británicos han ido marginando de forma progresiva la región de sus cálculos estratégicos, mirando en cambio hacia occidente. Esta actitud ha empezado a cambiar hace poco, a medida que los migrantes del Mediterráneo empiezan a ser significativos entre la mayoría de migrantes de países del Caribe y del Sur de Asia, y a medida que el terrorismo va adquiriendo importancia en la agenda política. Por lo demás, sólo el comercio parece haber interesado, aunque mientras el Reino Unido

se convierte en un importador neto de energía en 2005, el gas argelino y el petróleo libio serán nuevamente los temas importantes en la región.

Iniciativas mediterráneas

Teniendo en cuenta este contexto, debe considerarse el papel de la presidencia británica en el Mediterráneo. Resulta bastante interesante el hecho de que, a diferencia de las anteriores presidencias británicas en las que las iniciativas mediterráneas estuvieron marcadas por su eficiencia y compromiso, como se ha señalado anteriormente, en esta ocasión, el Gobierno de Blair destacó por las considerables críticas sobre su compromiso y habilidades organizativas. La culpa parece recaer en Downing Street, no en la oficina de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth, donde la embajadora Frances Guy fue altamente efectiva a la hora de manejar la dimensión diplomática y asistiendo de manera asidua a conferencias y eventos sobre la región, acudiendo a la conferencia EuroMeSCo en Rabat en mayo de 2005 y organizando un seminario en Londres en el Royal Institute of International Affairs en el mes de septiembre. Sin embargo, la presidencia británica llevó a cabo importantes iniciativas relativas al Mediterráneo. Lideró el difícil inicio de las negociaciones de adhesión con Turquía, y de negociaciones similares con Croacia. También abrió las negociaciones de Acuerdos de Estabilización y Asociación con Bosnia-Herzegovina y Serbia y Montenegro, y aseguró el estatus de candidato a Macedonia. También tomó el liderazgo de las negociaciones referentes al control de la inmigración ilegal y los flujos migratorios.

La presidencia también supervisó la provisión de una misión europea (la Misión de Asistencia Fronteriza de la UE) para controlar la frontera de Rafah entre la franja de Gaza y Egipto en el marco de un despliegue unilateral israelí en agosto. También aseguró su apoyo a la Autoridad Palestina con un paquete de ayuda de la Comisión de 280 millones de euros. En Irak, la presidencia promovió el apoyo de la UE al referéndum y a las elecciones de diciembre, junto con la provisión de formación a las nue-

vas fuerzas de seguridad y, en Irán, la presidencia supervisó las actividades de la troika negociando sobre los planes iraníes de poder nuclear.

Otras iniciativas, como la nueva estrategia África-UE decidida en Gleneagles en julio de 2005, pueden tener también una importancia marginal para el Mediterráneo. Además incluyen la nueva estrategia sobre terrorismo promovida por Londres y las medidas propuestas para el control del contrabando, tanto de personas como de drogas. La presidencia propuso asimismo la celebración de reuniones con los países norteafricanos sobre estos temas y el terrorismo en 2006 (FCO, 2006).

La conferencia de noviembre

La mayor iniciativa sobre el Mediterráneo fue, por supuesto, la primera Cumbre Euromediterránea, celebrada en Barcelona entre los días 27 y 28 de 2005. A pesar de la importancia que se atribuía al acontecimiento en el informe oficial (FCO, 2006), fue también el evento de la presidencia que causó la mayor decepción entre los implicados. La primera decepción fue el tema de la asistencia. En lugar de contar con los jefes de Estado de los veinticinco Estados de la Unión Europea y de los diez Estados socios mediterráneos, muchos faltaron a la cita, particularmente del sur del Mediterráneo. Entre éstos, los presidentes de Argelia, Egipto, Túnez y Siria, así como los reyes de Marruecos y Jordania. De hecho, dada la ausencia del Primer Ministro israelí, Ariel Sharon, el Sur sólo estaba representado por dos líderes, el de Palestina y el de Turquía! España, el país anfitrión, se molestó, culpando a la presidencia de la pobre actuación.

La sustancia de la cumbre fue descrita como «mediocre» y la atmósfera como «quebradiza» tras un sinfín de largas discusiones y desacuerdos sobre los principales puntos de la agenda, un acuerdo propuesto por la presidencia como parte de una acción conjunta contra el terrorismo. El documento final sólo se acordó tras una disputa sobre terrorismo y liberación nacional que se resolvió omitiendo todas las referencias a ambos asuntos —el mundo árabe había insistido en la distinción entre los dos,

mientras que los Estados europeos insistían en que la liberación nacional nunca podría ser usada como justificación del terrorismo. Hubo una disputa similar sobre la propuesta de la presidencia de una «Visión Común» –una forma de afrontar la paz, un mayor compromiso con la democracia y la reforma económica en Oriente Medio– a causa de las diferencias sobre el conflicto palestino-israelí.

El resentimiento del Sur en referencia al concepto de condicionalidad negativa tal como está establecida en los Acuerdos de Asociación explotó cuando el ministro de Asuntos Exteriores argelino objetó la relación entre reforma y ayuda. Sin embargo, los delegados fueron capaces de llegar finalmente a un acuerdo sobre el código de antiterrorista modificado y un programa de trabajo de cinco años que ampliaría el partenariado en

los ámbitos de seguridad colectiva e inmigración ilegal. Hubo, no obstante, una considerable irritación por el hecho de que la falta de una preparación adecuada hizo que la Conferencia, a pesar de reafirmar los principios de la Declaración de Barcelona, no afrontase realmente las maneras en las que el Partenariado Euromediterráneo no ha cumplido su objetivo ni acordase un proyecto efectivo para un futuro. ¡Fue un final difícilmente favorable para una presidencia cuya premisa era el prometido retorno del Reino Unido al centro del escenario europeo!

Bibliografía

BROWNE, Anthony y BREMNER, Charles:
«Blair is a bad president, say critics»
The Times, 22/09/2005.

FCO (2006), *Prospects for the European Union in 2006 and retrospective of the UK's presidency of the EU, 1 July to 31 December 2005*, Cm 6735, HMSO (Norwich).

SMITH, K. (2005), «The outsiders: the European Neighbourhood Policy», *International Affairs*, 81, 4 (2005); 760.

www.euractiv.com/Article?tcaturi=tcm:29-130497-16&type=LinksDossier

www.bond.org.uk/networker/feb06/ukpresidencyeu.htm

www.andrewduffmep.org.uk/articles/96.html

www.eu2005.gov.uk