

El proyecto europeo en el Mediterráneo, Barcelona Plus

Juan Prat y Coll

Embajador español en los Países Bajos
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, España

2007: Año de efervescencia y clarificaciones

Después de los dramáticos acontecimientos de 2006, un año en el que tantos desafíos tuvo que enfrentar el Partenariado Euromediterráneo, relanzado en la Cumbre de Barcelona de noviembre de 2005, pocos pensaban que iba a producirse tal efervescencia en torno al Mediterráneo en el seno de la UE durante 2007. En el primer semestre del año la presidencia alemana discurrió apaciblemente y Berlín se dedicó a administrar con eficacia y dedicación la gestión del programa de acción anual aprobado en Tampere al término de la presidencia finlandesa. Pero, surgía ya muy pronto, en plena campaña electoral francesa, el primer aldabonazo al hasta entonces excesivamente conformista status quo, por parte del candidato a la presidencia, Nicolas Sarkozy, en su discurso de Toulon el 7 de febrero.

El anuncio del entonces candidato y hoy Presidente de la República de que pretendía lanzar –como así fue– una nueva iniciativa en el Mediterráneo, bajo la forma de una «Unión Mediterránea», provocó un enorme revuelo en Bruselas y toda clase de reacciones tanto entre los socios europeos como en nuestros asociados del sur. Allí se inició la efervescencia que aún se vive a mediados de 2008, en espera de ver en qué va a quedar aquella tan sonada iniciativa.

Durante el segundo semestre de 2007, bajo una espléndida presidencia portuguesa, la actividad euromediterránea fue intensa y asistimos a lo que yo llamaría un período de clarificación de posiciones por parte de los diversos actores, así como a un proceso de cierta verticalización norte-sur que se ha plasmado en la Cumbre Euroafricana de Lisboa y en el

posterior (ya en 2008) encuentro UE-Liga Árabe en Malta, que añade nuevas y necesarias vías de diálogo con el resto de países árabes, en el contexto actual de creciente interdependencia y globalización.

El programa Euromed sigue adelante

Al margen de críticas y sobresaltos, 2007 vio avanzar con paso firme el Proceso de Barcelona, que siguió desarrollando, quizás con excesiva falta de glamour, su agenda sectorial a tenor del ambicioso Plan de acción quinquenal aprobado en la Cumbre de 2005. Dicho plan había incluido por vez primera –como es bien sabido– un cuarto capítulo dedicado a la cuestión migratoria y a sus aspectos conexos de justicia e integración social, así como el nuevo Código de conducta contra el terrorismo.

De entre los muchos acontecimientos y realizaciones euromediterráneas durante 2007, son dignos de destacar como especialmente significativos los siguientes:

- La primera reunión ministerial sobre educación, que tuvo lugar en El Cairo y que ha supuesto un nuevo hito en la evolución temática de nuestra cooperación. Dicha reunión fue precedida de otra en Alejandría del Foro de universidades euromediterráneas, –foro en el que la Universidad Rovira i Virgili de Tarragona tan importante y decisivo papel está desempeñando–, para la creación de una red regional que fomentará un mejor conocimiento entre las principales universidades de la región y una armonización de los currículos que permita llevar a cabo con éxito intercambios euromediterráneos del tipo del programa Erasmus, que tan buenos resultados ha tenido en el seno de la UE.
- La espléndida iniciativa alemana de reunir, por primera vez, el Parlamento Euromediterráneo de

la Juventud en Berlín, que parece se va a consolidar como un nuevo evento periódico puesto que está ya anunciada su próxima reunión en Marruecos entre el 26 de mayo y el 2 de junio de 2008. Esta iniciativa, así como el ambicioso programa de becas lanzado por la Comisión en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV), supone sin duda un importantísimo paso adelante hacia el necesario «rejuvenecimiento» de nuestro Partenariado, no sólo porque se le está dando la importancia que se merece a la juventud sino porque se trata de una visión nueva y más dinámica de la involucración de la sociedad en nuestro gran proyecto regional común. Todo ello, junto con la reestructuración de la dirección de la Fundación Anna Lindh y de la Plataforma Civil, debería contribuir a una mayor dinamización del proceso, en ámbitos no estrictamente económicos y alejados de las tensiones políticas, como son los de la «tercera cesta» de Barcelona.

- La primera Reunión Ministerial Euromed sobre migraciones, que tuvo lugar durante la presidencia portuguesa en La Albufeira el 19 de noviembre y que supone haber puesto ya en marcha el nuevo capítulo IV de nuestro Plan de Acción euromediterráneo. Esta reunión, junto a las conferencias sobre migración y desarrollo celebradas fuera del ámbito Euromed en Rabat y Trípoli, es fiel exponente de la verticalización de nuestro Partenariado, que une a su clásica visión horizontal mediterránea una nueva y más profunda visión norte-sur hacia África. Todo ello en un afán de todos los asociados euromediterráneos de cogestionar estas cuestiones y de ampliar los contactos multi y bilaterales con los nuevos países de origen del nuevo e intenso movimiento migratorio que se está produciendo a través del Magreb hacia Europa desde las regiones subsaharianas.
- La incorporación, promovida sobre todo por España, de dos nuevos países al Partenariado Euromediterráneo y que no forman parte de la PEV (Albania y Mauritania) es un hito importante que contribuirá no sólo a completar la estructura regional del Partenariado Euromediterráneo sino también a mantener individualizada su propia identidad, tanto en el contexto de la PEV como en el de las nuevas iniciativas regionales e incluso en el de las subregionales ya existentes. Vale la pena recordar que si las paulatinas nuevas adhesiones a la UE han demostrado siempre la vitalidad y atractivo de la Unión, el hecho de que

a estas alturas dos nuevos países insistan en participar en el Proceso de Barcelona, sin recibir ningún tipo de ayuda económica a cambio, demuestra también la vitalidad e interés que el mismo despierta en el contexto regional.

La presencia de Albania en nuestro Partenariado permitirá –además– oír una nueva voz en nuestros debates, al tiempo que le servirá al Gobierno de Tirana para ir adaptándose a los procedimientos comunitarios de cara a una futura adhesión a la UE. Esta presencia le permitirá también, sin duda, al país balcánico una mayor presencia en la escena internacional, de la que ha estado demasiado tiempo ausente, habiendo sido en tiempos recientes a menudo injustamente considerado más como objeto que como sujeto de los grandes acontecimientos que se han desarrollado en la región.

Por su parte, la participación de Mauritania, una vez recuperadas sus credenciales democráticas, supone la culminación de una vieja aspiración magrebí de ver a todos los países miembros de la Unión del Magreb Árabe (UMA) integrados en el Proceso de Barcelona, ya que si bien Libia no ha decidido aún adherirse totalmente, sí viene participando como observador a todas las reuniones no sólo ministeriales sino también a las de Altos Funcionarios y del Comité Euromed que se convocan mensualmente en Bruselas. En las presentes circunstancias parecía verdaderamente chocante que Mauritania no pudiera estar presente donde lo está Libia.

El Proceso de Barcelona, centro neurálgico de la relación euromediterránea

Todo lo sucedido durante 2007, plagado de reuniones importantes a todos los niveles, así como el enorme entramado de relaciones, contactos, proyectos y programas que se financian con cargo al presupuesto comunitario (incluido un nuevo fondo para la gobernanza), que constituyen un acervo incuestionable, así como la intensa relación comercial enmarcada en el libre cambio progresivo que va avanzando según lo previsto en los Acuerdos de Asociación, demuestran bien a las claras que el Proceso de Barcelona está hoy plenamente consolidado y sigue siendo –a pesar de sus críticas e insuficiencias– el centro neurálgico de la relación geopolítica, cultural y económica entre la UE y nuestros vecinos y asociados del sur, por más que sur-

jan nuevas iniciativas. Esto se ha visto más claro que nunca precisamente al aparecer en escena la nueva propuesta del Presidente Sarkozy, al tiempo que la Comisión Europea intentaba perfilar mejor y hacer avanzar la nueva PEV, que ha venido a injertarse en el viejo Partenariado regional con nuestros vecinos del sur, añadiendo un nuevo acelerador bilateral a las relaciones con aquellos que lo desean y están dispuestos a avanzar en una mejor gobernanza.

El Proceso de Barcelona está hoy plenamente consolidado y sigue siendo el centro neurálgico de la relación geopolítica, cultural y económica entre la UE y nuestros vecinos y asociados del sur

Lo cierto es que, aquella pretensión inicial francesa de dejar «el Mediterráneo para los mediterráneos» y de vender a Turquía esta nueva visión como alternativa a su ingreso en la UE, produjo desde el primer momento no sólo el inevitable toque de atención en Europa sobre la importancia que todos dan hoy al «flanco sur» de la UE, sino, y sobre todo, un resurgir del entusiasmo de muchos países europeos no ribereños del Mediterráneo por el Proceso de Barcelona. Un entusiasmo que, como en el caso alemán, pudo sorprender a quienes no seguían de cerca el Proceso, ya que Berlín no había nunca dejado de participar honesta y activamente en el mismo, incluso en el marco de una PEV, en la que se ha esforzado por mantener el debido equilibrio norte-sur. Hay que recordar aquí que el caso alemán es muy característico de lo que tradicionalmente han sido los compromisos internos en el seno de la Unión ya que fue precisamente uno de ellos, propiciado por los entonces Presidente Felipe González y Canciller Helmut Kohl, el que abrió la vía —precisamente durante una presidencia francesa de la Unión— para que se celebrase, con gran éxito, la Conferencia de Barcelona en noviembre de 1995, que lanzó la actual relación euromediterránea.

Si se recuerdan esos orígenes, no es de extrañar que Alemania no se haya sentido ni cómoda ni satisfecha con una iniciativa que, a pesar de todos sus retoques, ha parecido desde el primer momento no sólo un intento unilateral e interesado de torpedear

el Proceso de Barcelona (como muchos de los que participamos en la Gran semana mediterránea de Marsella del 19 al 24 de noviembre pasado pudimos colegir de diversas de las intervenciones que allí se escucharon), sino también de pretender retomar Francia la batuta europea en el Mediterráneo, cuando hoy está ya plenamente identificada la relación euromediterránea como algo cogestionado en pie de igualdad por la UE por un lado y los países asociados del sur, por otro.

La iniciativa Sarkozy

A pesar de que éramos muchos los que deseábamos revitalizar el Proceso de Barcelona y habíamos incluso lanzado propuestas en este sentido (véase el discurso pronunciado por el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos el 4 de mayo, con ocasión de la concesión de su doctorado *Honoris Causa* en la Universidad de Malta), no es en absoluto de extrañar que fuera desde París que llegara la andanada oficial a Barcelona y ese esperado «revulsivo mediterráneo», ya que Francia no se sintió nunca totalmente a gusto en un proceso excesivamente «comunitario» que nunca había considerado como un «hijo suyo» y venía a romper de hecho con unas posiciones bilateralistas muy arraigadas (Prat, 2006).

Para quienes han vivido de cerca el Proceso, estaba claro que desde el Quai d'Orsay, donde se encuentra el Ministerio francés de Exteriores, se llevaba ya cierto tiempo deseando recuperar posiciones (inexplicablemente abandonadas en su día) en una región en la que Francia ha estado siempre —y con razón— muy presente política, cultural y económicamente (Schmid, 2007).

Ahora bien, si hay que admitir que era necesario un nuevo impulso y que ha sido bueno que se produjera (aunque no ha venido del Quai sino del Eliseo), conviene no olvidar al mismo tiempo los fundamentos y principios que inspiraron el lanzamiento de la actual sólida relación euromediterránea no sólo porque estos son incuestionables sino, sobre todo, porque involucran hoy a toda la UE por igual, como se vio en la pasada Cumbre de Barcelona, con la presencia masiva de líderes europeos.

La verdad es que la inicialmente tan controvertida iniciativa Sarkozy fue evolucionando, desde su lanzamiento en Toulon en el mes de febrero, pasando por una primera *mise au point* unilateral en Tánger (23 de octubre) y llegando a un intento forzado de mayor de-

finición después de la reunión tripartita de Roma entre los tres presidentes, francés, italiano y español el 20 de diciembre¹, para culminar en la propuesta franco-alemana avalada por el Consejo Europeo de 13 de marzo de 2008.

En efecto, de la reunión de Roma surgió un concepto nuevo, que no era ya aquella aparentemente muy ambiciosa y algo voluntarista *Union Méditerranéenne* sino una simple «Unión para el Mediterráneo» que perdía mucha de la enorme carga política que conllevaba, al dar la impresión que se trataba como de una especie de alternativa a la UE. Finalmente, después de Roma y –sobre todo– después de las presiones alemanas ya entrado este año 2008, todo parece haber quedado en un enfoque más pragmático, tendente a «desarrollar proyectos concretos», en el marco euromediterráneo. De hecho, se dota al Proceso de Barcelona de carta de naturaleza, ya que esta denominación no fue nunca la oficial, añadiéndole el subtítulo de «Unión por el Mediterráneo» e intentando dotarlo de estructuras nuevas, aunque «ligeras», pero que serán difíciles de consensuar.

Era evidente que la idea de una «Unión Mediterránea» que, sin duda, late en el corazón de todos como un desiderátum que deseáramos alcanzar un día y que la misma red EuroMeSCo ya propuso en su excelente evaluación de los diez años del Proceso de Barcelona (EuroMeSCo, 2005) y que –entre nosotros– el malogrado profesor Emilio Fontela había acuñado y presentado, incluso con contenidos muy concretos, en una reciente publicación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) bajo mi dirección (Fontela, 2007), no tiene aún el terreno suficientemente abonado ni estaba la situación política suficientemente serena en 2007 para pretender llevarla a cabo. ¿Cómo lo iba a estar si sólo dos años antes en Barcelona nuestros asociados del sur no quisieron ni siquiera aceptar consensuar –bajo presidencia británica– una Declaración que pretendía sólo una *Common Vision*? ¿Cómo iban a «vender» los dirigentes de los países árabes del sur del Mediterráneo a los sectores más radicales de su población la idea de una «Unión» de algunos de ellos (sólo los ribereños) con sus antiguas metrópolis coloniales tan cerca aún la recurrente «crisis de las caricaturas» y tan presente la invasión de Irak y sus desastrosos resultados? ¿y qué decir al resto de la gran familia árabe, que quedaba excluida de esa Unión?

Por ello, entiendo que en diciembre, en Roma, se intentara ya un cierto cambio de rumbo y se buscara identificar conjuntamente «sectores de cooperación prioritaria» para desarrollarlos en común, «sin pretender sustituirse a los procedimientos de cooperación y dialogo existentes, que reúnen ya a los países del Mediterráneo, sino simplemente darles un impulso suplementario con un espíritu de complementariedad con todas las instituciones existentes».

La idea de una «Unión Mediterránea» late en el corazón de todos como un desiderátum que deseáramos alcanzar un día

Se abandonaba así la idea primera de la «Unión Mediterránea» para pasar a la «Unión por el Mediterráneo» pero no se aceptaba aún la idea hispano-italiana de una Unión en todo caso «*Euromediterránea*» algo que sí ha sido finalmente acordado, con el apoyo alemán, en el ya mencionado Consejo Europeo de primavera de 2008.

A la postre, aquella «gran idea» de lanzar algo nuevo y sustitutivo de todos los «intentos fracasados hasta ahora» que se anunció en Toulon, va a quedar reducida a un intento, que puede ser perfectamente asumido por todos, de «hacer más eficaz» el Partenariado existente (idea expuesta por el Quai d'Orsay desde el principio) y contribuir a llevar el Proceso de Barcelona a buen puerto (idea cara a nuestro ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación) (Moratino, 2007), haciéndose hincapié en los programas y proyectos regionales en paralelo y como complemento a la bilateralización que ha supuesto la nueva PEV.

Pero está aún por ver si ello va a poder ser así, teniendo en cuenta que las circunstancias regionales que han impedido hasta ahora avanzar al Proceso de Barcelona, no sólo subsisten sino que dan la impresión de seguir empeorando. Entretanto, lo que sí está claro es que es necesario que tanto en el sur como en el norte del Mare Nostrum se desarrolle una mayor concienciación colectiva y se produzca una mayor implicación política de todos en torno a la resolución de los problemas de la región y a nuestra relación euromediterránea, enmarcada en el actual Partenariado que es, hoy por hoy, probablemente la más adecuada (y quizás la úni-

¹ Ver: «Appel de Rome pour l'Union pour la Méditerranée de la France, l'Espagne et l'Italie» de 20 de diciembre de 2007.

ca posible) estructura política multilateral, teniendo en cuenta las realidades políticas de la región.

Hoy es evidente que, pese a todo el apoyo económico que se quiera dar a proyectos regionales, sin democracia y sin respeto a ciertos valores no es posible el desarrollo y el progreso

En la situación actual, la decisión, impulsada por España, de cambiar los estatutos de la Fundación Anna Lindh para el Diálogo Intercultural, para dotarla de mayor visibilidad y eficacia, junto a otras iniciativas concretas que puedan surgir por iniciativa de otros, son ejemplos que pueden contribuir al esfuerzo colectivo en pos de la tan esperada redinamización de las relaciones mediterráneas. Una redinamización hoy tanto más necesaria cuanto que, por efecto de la globalización, van surgiendo nuevos actores exteriores y a veces lejanos que se interesan por la región pero cuya visión del mundo es muy distinta a la nuestra como distinta es su agenda en cuanto a los valores que sustentan nuestros esfuerzos.

La gobernabilidad en el centro del debate

Es curioso observar que en tanto la nueva PEV pone especial énfasis en la gobernanza, que la UE promueve incluso mediante un fondo especial, la iniciativa Sarkozy no menciona para nada ningún aspecto ligado a la promoción de los valores que –conjuntamente– decidimos defender en común en Barcelona en 1995 y ratificamos en 2005. Ello probablemente se debe a que se ha centrado desde el principio en aspectos regionales, dejando la relación bilateral precisamente en manos de la PEV. Vendría aquí al caso aquella frase de Bismark cuando dijo que los políticos piensan en las próximas elecciones mientras que los estadistas piensan en las próximas generaciones. Esta frase, la citaba en Barcelona el pasado 28 de septiembre el Director General de la Comisión Europea Eneko Landaburu al clausurar conmigo el Seminario sobre gobernanza y política mediterránea organizado por el Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed). En efecto, en 1995 se pensó en el largo plazo, sentando las bases de una futura relación basada en el

respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho como medio para conseguir el bienestar y el progreso para todos los estados ribereños.

Por ello, hoy es evidente que, pese a todo el apoyo económico que se quiera dar a proyectos regionales, sin democracia y sin respeto a ciertos valores no es posible el desarrollo y el progreso. La democracia es hoy una aspiración comúnmente compartida y por ello la Comisión en su nueva PEV hace enorme hincapié en ello. Hoy, sea cual sea la evolución que se dé al Proceso de Barcelona, no se podrá sólo reforzarlo a base de proyectos concretos ni de aportaciones financieras del sector privado, sino que seguirá haciendo falta un importante impulso a la gobernabilidad para ir superando el déficit de legitimidad democrática que aún está demasiado extendido en el sur del Mediterráneo, a pesar de los loables esfuerzos que muchos de sus gobernantes y nuevas fuerzas políticas están haciendo por superarlo.

Los problemas políticos en la región subsisten

Para terminar, es necesario recordar que durante 2007, los problemas latentes en la región sur del Mediterráneo continúan sin resolverse: siguen los graves enfrentamientos regionales que hipotecan una sana relación entre todos y el cumplimiento de nuestros objetivos de paz, estabilidad y progreso; sigue faltando unidad de criterio y más armonía entre los países «hermanos» del sur; siguen por todo ello sin aparecer iniciativas procedentes de esos países para mejorar el Partenariado.

Por parte de la UE, el panorama no es mucho mejor: hay demasiados países que sólo «participan» en el Proceso, asistiendo a las reuniones e interviniendo de vez en cuando para defender algún interés nacional, pero falta un sentimiento más fuerte de «pertenencia» a una Asociación *sui generis* como es la Euromediterránea, que a pesar de todas sus críticas y carencias cuenta ya con un importante acervo que, no por poco conocido del gran público, deja de ser verdaderamente encomiable.

Ante esta situación de abulia y de falta de iniciativas que vayan más allá de los programas de acción establecidos regularmente en las reuniones ministeriales, era a todas luces evidente que se necesitaba algún golpe de efecto, algún revulsivo que obligara a unos y otros a «ponerse las pilas» y a clarificar sus posiciones respecto a lo que pretendemos realmente lograr a través de nuestro Partenariado Euromediterráneo.

neo, que no es sólo –ni mucho menos– ese «ámbito único de diálogo» que algunos aparentemente bien intencionados defensores del mismo pretenden. Este revulsivo lo intentó ya el Gobierno español proponiendo a la presidencia británica durante el último semestre de 2005 que se convocara una cumbre conmemorativa pero faltó voluntad por parte de muchos y –sobre todo– la situación coyuntural del momento (crisis política interna en Israel propiciada por Ariel Sharon, grave atentado unos días antes en Jordania, elecciones conflictivas en Egipto, enfermedad sobreenvenida al Presidente argelino, etc.) no permitió que ello fuera el detonante mediático que muchos esperábamos. Sin embargo, un éxito poco aireado de aquella cumbre no fue sólo la aprobación de un importante y novedoso programa de acción en aplicación en la actualidad sino muy especialmente la presencia masiva de jefes de Estado y de Gobierno de la nueva UE ampliada a una reunión exclusivamente dedicada al Mediterráneo: fue el nacimiento del denominado «Barcelona + 10» que ahora es de esperar resurja con fuerza.

Conclusión

Transcurrido este año de efervescencia y clarificaciones, que ha convulsionado la Asociación Euromediterránea con el lanzamiento de la «iniciativa Sarkozy» y que ha culminado, entrado ya el 2008, en la bienvenida decisión de consolidación del Proceso de Bar-

celona, que pasa a subtitularse «Unión para el Mediterráneo», es de esperar que, después de tanto revuelo, podamos ver resultados concretos, siempre y cuando se produzca algún progreso en la tan deseada como necesaria paz en la región y nuestros vecinos del sur puedan sumarse a la iniciativa con voluntad renovada para sacarla adelante y seguir progresando en sus procesos de reforma y de modernización interna: «Obras son amores y no buenas razones».

Bibliografía

- EUROMESCO. *Vers une Communauté Euroméditerranéenne d'Etats Démocratiques Rapport EuroMeSCo*. Abril 2005.
- FONTELA, Emilio. «El desarrollo sostenible como factor de seguridad en el Mediterráneo»,. *La Seguridad en el Mediterráneo: Complejidad y Multidimensionalidad*. Monografías del CESEDEN, N° 92. Madrid, 2007.
- MORATINOS, Miguel Ángel. «Del Proceso de Barcelona a la Unión Euromediterránea». *El País*, 02.08.07.
- PRAT, Juan. «La evolución de la Política Mediterránea de la Unión vista desde la Comisión». *Información Comercial Española (ICE)* N° 831, Julio-Agosto 2006.
- SCHMID, Dorothée. «Méditerranée: le retour des Français?». *Confluences Méditerranée* N° 63. «La France face aux défis Méditerranéens». 2007.