

De París a Barcelona, dos años en la vida de la UpM

A pesar de los obstáculos, el proyecto euromediterráneo ha hecho progresos: co-apropiación, estabilidad institucional y geometría variable son algunos de los logros.

José Luis Pardo

En julio de 2008, los jefes de Estado y de gobierno del Partenariado Euromediterráneo decidían en París abrir una nueva etapa en el Proceso de Barcelona creando la Unión por el Mediterráneo (UpM). En el ambiente de euforia compartida que gobernó la reunión, los líderes de ambas riberas del *Mare Nostrum* se felicitaban del paso histórico que estaban dando, pero conscientes de los retos –nuevos y antiguos– que a corto plazo encontraría, inevitablemente, la articulación de su ambicioso proyecto.

Algo más de dos años después de la constitución de la UpM y en la perspectiva Barcelona+15, puede hacerse un primer balance. Como en el caso de la cumbre Barcelona+10, celebrada en la capital euromediterránea en 2005, que motivó un aluvión de estudios, informes y opiniones sobre los logros de la primera década del proceso, es esperable que el aniversario de los dos años de vida de la UpM dé lugar ahora a un similar interés por parte de politólogos, investigadores y expertos, reflejando con ello el tradicional activismo y la diversidad en la opinión pública euromediterránea. También como entonces, los juicios serán dispares, las luces y las sombras convivirán y la botella volverá a verse medio vacía o medio llena según el enfoque que se elija.

No obstante, un análisis de la situación actual de la UpM resultaría incomprensible si no se abordase de forma previa el contexto en el que se han desarrollado estos dos primeros años de vida del proyecto. Es cierto que –en esto convendremos todos– no ha sido un contexto sociopolítico especialmente fácil. En la ribera norte, la Unión Europea (UE) ha tenido que encarar el complejo proceso de ejecución del tratado de Lisboa –la reforma de los tratados más ambiciosa jamás adoptada por los 27– y al mismo tiempo combatir los efectos más adversos de una severa crisis económica y financiera. En la ribera sur, los trabajosos procesos de modernización, decisión y ejecución de reformas se han desarrollado en algunos casos en contextos nacionales complejos, que en lo regional no han fomentado pasos decisivos en el camino de la integración.

Pese a estas condiciones, la vía bilateral mediterránea de la política europea de vecindad (PEV) ha vivido en es-

tos dos últimos años avances muy relevantes, muchos de ellos culminados en el semestre de presidencia española del Consejo de la UE. Marruecos goza de un estatuto avanzado de relaciones con la UE y en marzo de 2010 Granada acogió la cumbre bilateral UE-Marruecos, la primera que se celebraba con un socio mediterráneo y con el nuevo marco institucional creado en Lisboa. Jordania y la UE han aprobado a finales de octubre un nuevo plan de acción –el primero de la nueva era de planes de acción + en la vecindad Sur– que refleja un estatuto avanzado con la UE. En esta misma línea de construir estatutos avanzados de relaciones con la UE están también Egipto y Túnez. Con Libia, la UE negocia un acuerdo marco. Con Siria se han liberado los obstáculos por parte de la UE para firmar el acuerdo de asociación. La Unión está preparada para activar de forma inmediata, cuando las condiciones lo permitan, un *upgrading* de las relaciones con Israel y la mejora sustancial de los marcos de relaciones con Palestina. Por último, la UE está abierta también a enriquecer sus relaciones con Argelia y Líbano. Este prometedor panorama, que habrá de consolidarse en los próximos años a través del cumplimiento de los compromisos suscritos en una PEV renovada, sólo ha sido posible por el compromiso de las partes en juego.

Frente a la vía bilateral, la cooperación multilateral UpM en el ámbito euromediterráneo presenta en estos dos últimos años un balance algo más mitigado. Entre las razones adicionales al contexto anteriormente descrito que expliquen este hecho, destaca una por encima de todas: el proceso de paz en Oriente Próximo. Sus vaivenes han influido de manera directa y desde el principio en el devenir de la UpM, primero con la crisis de Gaza y sus repercusiones, después con los avatares en el proceso de negociaciones directas. Es cierto que ello no debería sorprender a los expertos, pues la alargada sombra del proceso de paz siempre estuvo planeando sobre el Partenariado. No obstante, gracias a la voluntad de todos los actores, el proceso superó serias crisis cíclicas, la última de ellas en 2006. Para algunos, que el diálogo político en esta nueva fase no haya podido o sabido limitar los efectos de esta influencia del proceso de paz en el desarrollo

de la cooperación multilateral, puede poner en riesgo en el futuro, de persistir, el proyecto de la UpM.

Co-apropiación, estabilidad institucional y geometría variable

En este contexto es en el que debemos enmarcar todo análisis objetivo de logros de la UpM. Ciertamente, no tenemos aún una perspectiva suficiente para hacer juicios definitivos (dos años es un plazo notoriamente escaso para un proyecto de la ambición y envergadura de la UpM) pero es razonable atender las opiniones de aquellos que piensan que, en esta primera fase nuestra común ambición, no se ha visto trasladada suficientemente en un nivel parejo en resultados tangibles. ¿Debemos, por tanto, concluir que el proyecto UpM no ha funcionado y carece de futuro? En mi opinión, este pesimismo no está justificado. En esta primera fase hemos realizado importantes avances en tres de las grandes novedades que aportaba la UpM: la co-apropiación, la estabilidad institucional y la geometría variable.

– La UpM amplió la base de co-apropiación (incluida entre las prioridades del Proceso de Barcelona desde la agenda de Valencia) creando un original sistema de copresidencias Norte y Sur. Lejos de cumplirse ciertos vaticinios que auguraban que el sistema no funcionaría por ser de naturaleza inviable, el esquema de copresidencias –superados los comprensibles ajustes iniciales– se ha consolidado en estos dos años. Este logro se ha conseguido no sin esfuerzos y sacrificios de todos los implicados, demostrando altos niveles de compromiso político individual y colectivo. La copresidencia egipcia por el Sur ha tenido paulatinamente que diferenciar sus papeles de copresidencia de la UpM y de portavocía del Grupo Árabe. La Comisión Europea y la presidencias rotatorias del Consejo (República Checa, Suecia, España y Bélgica por ahora) han encontrado *modus vivendi* en la coordinación comunitaria con la copresidencia francesa del Norte. La UE está culminando sus reflexiones internas para actualizar el ejercicio de la copresidencia del Norte y adaptarlo a las nuevas reglas de acción exterior del tratado de Lisboa y en este proceso España desea desempeñar un papel importante. En este ámbito de la co-apropiación hay que subrayar la exitosa integración de los nuevos participantes en la UpM demostrando el interés por los trabajos y, en el caso de los socios balcánicos, recuperando también su otrora relativamente adormecida identidad mediterránea. Finalmente, a la Fundación Anna Lindh y la Asamblea Parlamentaria UpM se ha unido una nueva institución común: la Asamblea de Regiones y Entes Locales (ARLEM), que aportará al proyecto el necesario enfoque de regiones y municipios.

– El Proceso de Barcelona funcionó bien aún sin disponer de una estructura permanente. Los servicios de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo desempeñaban eficazmente este papel asistiendo a la presidencia

rotatoria del Consejo. Con la UpM, y en línea con los esquemas de mayor co-apropiación, se acordó dar un paso ambicioso en el ámbito institucional creando un Secretariado permanente dedicado sobre todo a ordenar la ejecución y a buscar financiación para los grandes proyectos UpM. Es sabida la complejidad que conlleva crear este tipo de instituciones comunes que implica la adopción de numerosas decisiones políticas, jurídicas, técnicas, presupuestarias e institucionales. No debe olvidarse (en éste y en otros puntos) que en la UpM de 43 miembros sigue aplicándose la regla del consenso en la adopción de las decisiones. En estos dos años, tras la elección de Barcelona como sede en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores UpM de Marsella en noviembre de 2008, se ha habilitado el Palacio de Pedralbes para alojar al Secretariado, elegido al secretario general y a los seis secretarios generales adjuntos (con una presencia geográficamente equilibrada entre Norte y Sur), firmado el acuerdo de sede, adoptado la estructura orgánica, asumido el reglamento interno, el presupuesto inicial, el primer programa de trabajo, las líneas de actuación de cada uno de los seis departamentos (financiación, proyectos y desarrollo empresarial; energía; transporte y desarrollo urbano; educación superior e investigación; agua y medio ambiente; asuntos sociales y protección civil) así como el vademécum de los criterios que deberán cumplir los proyectos para ser calificados “UpM”. El Secretariado está, por tanto, creado y listo para ser operativo. El esfuerzo sostenido de España (articulado a través de una estrecha cooperación de los tres niveles de su administración: Estado, Generalitat de Cataluña y Ayuntamiento de Barcelona) en la constitución del Secretariado le ha valido el reconocimiento unánime de todos los socios UpM.

– La UpM aspira, desde su creación, a convertirse en una “unión de proyectos”. En la Cumbre de París se aprobaron seis grandes líneas de proyectos extraordinariamente ambiciosas, tanto desde el punto de vista político como financiero (plan solar; descontaminación en el Mediterráneo; autopistas terrestres y marítimas; protección civil; iniciativa pymes; universidad Euromed). Destaca el Plan Solar, en el que la atención de instituciones financieras, socios euromediterráneos y sector privado es manifiesta. En estos dos años, el grado de preparación en todos y cada uno de los proyectos ha sido activo, tanto en relación a la programación como a la búsqueda de financiación (movilizando operadores, instituciones comunitarias –Comisión, BEI/Femip– y otras instituciones financieras internacionales), pero quizá algo desigual en términos de ejecución (por su naturaleza de medio plazo habida cuenta de la complejidad y entidad de los proyectos). Estas actividades de preparación y generación de proyectos serán ahora canalizadas de forma más visible y ordenada por el Secretariado permanente, constituyendo así la primera base de sus trabajos. Un ambicioso *pipeline* de nuevos proyectos espera su turno.

Hay que señalar que en estas actividades se ha aplicado el nuevo principio de geometría variable. Por otro



Representantes de los 90 centros e institutos de estudios sobre política mediterránea de 39 países, integrados en la red EuroMeSCo, exploraron nuevas vías de cooperación euromediterránea en la conferencia “Barcelona + 15”, celebrada en Barcelona el 17 y el 18 de noviembre de 2010./ MIQUEL COLL

lado, la atención a los proyectos se ha hecho plenamente compatible –conjurando el temor inicial de muchos– con el seguimiento y mejora del acervo sectorial euromed en tradicionales y nuevos capítulos de cooperación (desde el ámbito comercial, trabajando para una estrategia más allá de 2010 para el objetivo de la zona de libre comercio, a la energía, el transporte, la agricultura, el empleo, la investigación y la educación superior o el papel de la mujer en desarrollo de la Agenda de Estambul), completando la ejecución del Programa de trabajo quinquenal 2005-2010 del Proceso de Barcelona.

La situación del proceso de paz ha retrasado en dos ocasiones los planes previstos para la celebración de la segunda cumbre de jefes de Estado y de gobierno de la UpM en Barcelona, en los que España como anfitriona no ha escatimado esfuerzos. Los 43 seguimos encarando esta tarea con determinación y compromiso (compromiso político que, es oportuno recordar, pese a las dificultades de estos dos años, nadie ha puesto nunca en duda).

La segunda cumbre de la UpM debe ser la de consolidación. La irresolución del proceso de paz ha demostrado ser un obstáculo mayor para la cooperación regional y la UpM, fomentando el Partenariado Euromediterráneo, aspira a coadyuvar en los esfuerzos bilaterales, regionales e internacionales dedicados a la solución del conflicto.

Se ha acusado a veces al Partenariado de ser excesivamente egocéntrico. La cumbre reflejaría el interés creciente

que ha de tener la UpM en ofrecer aportaciones euromed a los debates internacionales sobre los grandes retos globales, en especial los referidos a la seguridad alimentaria, energía, medio ambiente y cambio climático y a las estrategias de salida de la crisis económica y financiera.

Una cumbre adoptaría decisiones sobre la organización del trabajo futuro de la UpM, aprobando o impulsando la adopción de importantes iniciativas preparadas previamente en reuniones ministeriales sectoriales (el papel de España ha sido relevante en algunas de ellas, como los proyectos de Estrategia Euromediterránea del Agua o las Cartas Euromediterráneas de seguridad alimentaria o de energía) y alentando nuevos proyectos UpM que deberán ser estructurados y desarrollados por el Secretariado permanente.

La conclusión de este somero análisis es que la UpM se ha hecho camino en un contexto complejo. Las expectativas eran muy altas y es cierto que en estos dos años se pudo hacer más, mejor y más rápido. En muchos casos el trabajo de las reuniones ministeriales sectoriales se vio afectado por razones relacionadas con el proceso de paz en Oriente Próximo posponiendo la adopción de nuevos esquemas de cooperación y la celebración de la cumbre. El compromiso político sostenido de los 43 sobre el proyecto y la constitución del Secretariado permanente suponen, sin embargo, una base sólida para encarar el futuro con optimismo. ■