

## UpM: los callejones sin salida de una ambición

El nuevo aplazamiento de la cumbre amenaza con comprometer seriamente el futuro desarrollo de una iniciativa loable, a la que le cuesta ponerse en marcha.

Larabi Jaidi

**E**l segundo aplazamiento de la cumbre de la Unión por el Mediterráneo (UpM), prevista para finales de noviembre, es una muestra de la dificultad para encauzar este proceso por la senda del crecimiento claro, marcado y movilizador. Recordemos el lanzamiento a bombo y platillo que acompañó a su nacimiento en julio de 2008, a principios de la presidencia francesa de la Unión Europea (UE). Sólo hubo comentarios que alababan el éxito diplomático de una iniciativa que debía sacar de su letargo al Proceso de Barcelona. Al cabo de más de dos años, hacer balance de la etapa está justificado ya que parece que hay dudas sobre la capacidad de la UpM para concretar sus ambiciones: entre los bloqueos políticos, las dificultades institucionales y las reticencias veladas de numerosos socios europeos, la UpM se encuentra al borde de un callejón sin salida. Bloqueada al más alto nivel, le falta energía en su base (en cuanto a los proyectos), lo que limita *de facto* su evolución y la confianza en una verdadera eficacia y credibilidad de la institución. Si bien la manera de llevar a cabo los proyectos y la prevalencia de lo económico eran los vectores de la reactivación del dossier euromediterráneo, el ejercicio de esa decisión exigía un entorno político favorable y libre de esas aporías que perturban la confianza de los actores. Pero no se tuvieron en cuenta los diferentes factores del conflicto palestino-israelí y del juego de suma cero de los protagonistas. ¿Está condenado para siempre el proyecto o se enfrenta a una fase transitoria de turbulencias?

### Crispación política y descontrol institucional

**E**l primer aplazamiento se produjo en un contexto de relaciones tensas entre israelíes y palestinos. El cielo de Oriente Próximo no se despejó. La principal dificultad de la UpM estriba en efecto en el callejón sin salida del conflicto palestino-israelí y en las crispaciones que esto genera. Dos hechos han asestado un duro golpe a la UpM desde su creación, a saber, el ataque contra Gaza y la llegada al gobierno israelí de Benjamín Netanyahu.

La UE no podía permanecer cruzada de brazos en el proceso de paz de Oriente Próximo, al igual que Estados Unidos. Era claramente necesario que adoptara una postura. El presidente Nicolas Sarkozy consideraba que este asunto podría seguir adelante gracias a una multiplicación de los proyectos y de la cooperación económica que favoreciese un nuevo acercamiento entre el mundo árabe, los palestinos y los israelíes. Nada de eso: mientras que no se resuelva políticamente este conflicto mediante la reactivación y la conclusión de un proceso de paz, será muy difícil poner en práctica el proyecto euromediterráneo. Estos trágicos acontecimientos han dejado aparcada la UpM durante un tiempo. El bloqueo del proceso de paz en Oriente Próximo ha repercutido en las cuestiones técnicas. No obstante, el malestar existe realmente. El fracaso de la conferencia ministerial sobre el Agua, celebrada el 13 de abril de 2010 en Barcelona, ilustra esta realidad. Esta reunión debía conducir a la aprobación de una estrategia para el agua en el Mediterráneo, con el fin de garantizar un acceso equitativo a este bien escaso en la región y evitar que se convierta en motivo de conflictos futuros. Sin embargo, no ha llevado a ningún acuerdo político. No obstante, el conflicto palestino-israelí no ha sido el factor exclusivo del bloqueo ya que las cuestiones de los ríos transfronterizos en Turquía también contribuyeron al fracaso de esta reunión.

Hoy, la UE está desacreditada, algo a lo que ha contribuido considerablemente su incapacidad para ser un actor político en la región. Así, el empeoramiento de la situación palestino-israelí sigue siendo un factor importante del que pueden valerse los gobiernos árabes que tratan de poner de manifiesto la existencia de “contradicciones europeas”, sin preguntarse sobre sus propias divisiones. Los países árabes ven difícil avenirse seriamente con una UE que no tiene unas líneas políticas y diplomáticas claras y que con frecuencia se encuentra enzarzada en las contradicciones de sus 27 agendas nacionales.

El conflicto político no es el único factor que explica el estancamiento del proyecto. La gobernanza del proceso, copresidido desde julio de 2008 por Francia

y Egipto, adolece de algunos fallos. En la cumbre de noviembre se debían nombrar los futuros copresidentes. Esta decisión iba a tomarse “por consenso”, y no por unanimidad. La cumbre también debía regular las modalidades de la presidencia rotatoria. Con la reanudación de sus trabajos en el verano de 2009, parecía que la UpM empezaba a salir de su letargo. El establecimiento de un Secretariado permanente en Barcelona el 4 de marzo de 2010 debía insuflar nuevos aires a la organización. Esta estructura permanente, compuesta por un secretario general y seis secretarios generales adjuntos, entre los que se incluye, por primera vez, a un palestino y a un israelí, representa a partir de ahora a la UpM.

A pesar de la puesta en marcha de un Secretariado y de la definición de proyectos concretos, en los debates han salido a relucir numerosas cuestiones sensibles, lo que ha dejado de momento poca libertad para el desarrollo de las acciones de la UpM: las negociaciones para ultimar los estatutos de su Secretariado, las tensiones sobre el número de funcionarios por delegación, el problema del presupuesto de 10 millones de euros y las reticencias de algunos Estados como Reino Unido a aportar sumas más importantes que las ya satisfechas en el marco de Euromed. Estas diferentes modalidades se tendrían que haber resuelto antes de la cumbre. Pero la apuesta de la implicación de los socios de la ribera sur todavía no se ha ganado. La UpM ha inventado un nuevo modo de funcionamiento, la gestión conjunta de un proceso. Si bien esto es más ambicioso y conlleva una mayor responsabilidad, también es más complicado de poner en práctica. Los encuentros y las reuniones no han suscitado mucha movilización (en noviembre de 2009, sólo cinco miembros estuvieron presentes en la reunión de El Cairo). El ausentismo a veces clamoroso en las reuniones también es una debilidad.

### Proyectos faltos de recursos financieros

Se han aprobado seis proyectos estructurantes (descontaminación del Mediterráneo, autopistas del mar y terrestres, protección civil, plan solar, enseñanza superior e investigación y la iniciativa para el desarrollo de las empresas). Los seis proyectos ratificados en la cumbre de París en julio de 2008 fueron confirmados, pero su financiación sigue dependiendo de la evolución favorable del entorno político y financiero. En julio de 2009, en vísperas del primer aniversario, la Comisión Europea realizó un



Rueda de prensa tras la Cumbre del Agua. De izquierda a derecha: el embajador de Egipto en España, Mootaz Ahmadeir; el secretario de Estado francés para Asuntos Europeos, Pierre Lellouche; el secretario de Estado español de Medio Ambiente, Josep Puxeu; y el secretario general de la UpM, Ahmad Masa'deh. Barcelona, 13 de abril de 2010. /LLUIS GENE/AFP/GETTY IMAGES

gesto político al reforzar su contribución a los proyectos prioritarios. Se han destinado 72 millones de euros para el periodo 2009-2010 a los ámbitos de intervención considerados prioritarios. Una parte de los fondos ha servido para financiar el funcionamiento del Secretariado de la UpM. Esta contribución sitúa en 90 millones de euros el presupuesto comunitario total asignado desde julio de 2008 a las prioridades establecidas por la UpM. Dicho de otra manera, según Pierre Verluise, la contribución de la Comisión Europea desde julio de 2008 hasta finales de 2010 sería inferior al presupuesto plurianual para la renovación del zoo de Vincennes (citado en *L'Union pour la Méditerranée deux ans après le Sommet de Paris*, junio de 2010). Aparte de los gastos de funcionamiento del Secretariado General de la UpM, se han reservado recursos para la Facilidad Euromediterránea de Inversión y Asociación (Femip: 32 millones de euros); el medio ambiente y la descontaminación del Mediterráneo (22 millones de euros); las autopistas del mar (un millón de euros); y la enseñanza superior y la investigación (Universidad Euromediterránea en Eslovenia: un millón de euros).

En mayo de 2010, en el segundo aniversario de la UpM, cuando el proyecto sufría su primera crisis, la Caisse Française des Dépôts et Consignations (CDC) y sus homólogas italiana, marroquí y egipcia, anunciaron el lanzamiento de un fondo de inversión de 385 millones de euros, bautizado como InfraMed. Se trata

de un incentivo para la financiación y la puesta en práctica de proyectos concretos en la zona mediterránea, en los sectores relacionados con las prioridades definidas por la Declaración de París como infraestructuras en materia de transportes y energía. Este proyecto fue lanzado conjuntamente por la CDC (que aporta 150 millones de euros), la Cassa Depositi e Prestiti italiana (150 millones de euros), la Caisse des Dépôts et de Gestion de Marruecos (20 millones de euros) y Egipto (EFG Hermes 15 millones de euros), así como el Banco Europeo de Inversiones-BEI (que aportará 50 millones de euros). Este fondo debería permitir la obtención de capital privado para financiar proyectos en el conjunto de los 43 Estados miembros de la UpM (InfraMed Infrastructure asignaría por lo menos el 20% de sus compromisos a unas inversiones situadas en Marruecos y Egipto, junto a los fondos de inversión que se crearán por iniciativa de EFG “InfraEgypt” y de la CDG “InfraMaroc”). Los iniciadores deseaban que otros países europeos siguieran al dúo franco-italiano. La Caisse des Dépôts presenta InfraMed como el “Fondo [...] más importante dedicado a las inversiones en infraestructuras de las riberas meridionales y orientales del Mediterráneo... Este fondo debería movilizar 1.000 millones de euros a largo plazo”. Si este hecho se produjera, la importancia de la UpM cambiaría. Esta iniciativa viene a recordar que si bien parece que la UpM despegó al final de su segundo año, también se debe a que los inversores franceses, italianos, marroquíes y egipcios han completado los medios – relativamente limitados – de la UE (Comisión, BEI).

Parece que la crisis financiera, por su parte, perturba menos el avance de las operaciones. Su impacto es, por el momento, difícil de evaluar. Las financiaciones de los proyectos se negocian individualmente. El objetivo de la descontaminación del Mediterráneo cuenta, por ejemplo, con más de 130 proyectos. De estas iniciativas, 44 de ellas disponen de financiación del BEI, repartida entre Argelia, Egipto, Israel, Líbano, Marruecos, la Autoridad Palestina, Siria y Túnez. El BEI, además de encargarse de la financiación de las autopistas del mar y del plan solar, se asegura que la crisis financiera no cambie en nada la financiación que se debe conceder a una parte de los proyectos. Incluso podría beneficiar a la UpM, que podría iniciar un mayor número de proyectos recurriendo a la colaboración entre el sector público y el privado, una de las formas de financiación privilegiada, contemplada en este marco.

A los seis proyectos adjuntados a la Declaración del 13 de julio, se han sumado los ya iniciados anteriormente con el Proceso de Barcelona (también llamado Euromed): desde proyectos relacionados con la sociedad de la información, pasando por el desarrollo urbano y la descontaminación del Mediterráneo hasta los relacionados con el turismo, la sanidad y el desarrollo humano. Los que concibieron el proceso ven en esta abundancia de “ideas de proyectos” una forma de ha-

cer que los Estados trabajen juntos para superar los antagonismos regionales.

### Perspectivas: ¿cobrará impulso finalmente la UpM?

La UpM se lanzó como respuesta al balance más bien mitigado del Partenariado Euromediterráneo en sus aspectos multilateral y subregional. Aunque la iniciativa francesa haya tenido lugar fuera del engranaje comunitario, la decisión de encuadrarla dentro de la continuidad del Proceso de Barcelona podría contribuir al desbloqueo político de este proceso. La UpM daba una nueva oportunidad a las dimensiones regional y multilateral de la cooperación euromediterránea, debido a que la política europea de vecindad (PEV), anclada en sus principios de condicionalidad y de diferenciación selectiva, también estaba enredada en su dimensión bilateral y carecía de ambición regional. Su futuro se encuentra irremediabilmente vinculado a la evolución de los tres apartados que constituyen su estructura y ambición.

■ En primer lugar, está el apartado político.

El contexto en el que la UpM cobró forma sigue marcado por los conflictos y las tensiones políticas que han alimentado una crisis de confianza en ambas partes. Estos conflictos han retrasado considerablemente la puesta en marcha de la UpM desde la cumbre de París y han contribuido a su parálisis institucional. El informe del Parlamento Europeo sobre la UpM recuerda que “la vocación primaria de la UpM no es la de resolver los conflictos que enfrentan a sus miembros desde hace años. Las tensiones políticas y los conflictos regionales no deben frenar la posibilidad de avanzar concretamente hacia una cooperación sectorial y multilateral”. (Vincent Peillon: *Rapport sur l'Union pour la Méditerranée*. Comisión de Asuntos Exteriores. 3/5/2010). Pero, ¿es posible desvincular lo político de lo económico con esta forma de actuar? Los que concibieron el proceso ven en esta abundancia de “proyectos concretos” una forma de hacer que los Estados trabajen juntos para superar los antagonismos políticos regionales. Repiten en una declaración tras otra que hay que seguir avanzando precisamente porque existe un conflicto y recuerdan a quien quiera escucharles el ejemplo de la CECA. Pero se olvidan de precisar que la CECA es un proyecto que no pudo iniciarse hasta que se firmó un acuerdo político entre Francia y Alemania.

Algunos defienden que la futura dinámica de la UpM se base en una geometría variable. Dicho de otra manera, hay que incitar a los países que desean trabajar juntos a emprender proyectos de interés común y crear así una fuerza de atracción para aquellos que quieran unirse al movimiento en una segunda fase. Se corre el riesgo de que se reproduzca una forma de

actuar que la PEV ya abrazó sin que por ello lograra impregnar la dinámica global del proceso de cooperación.

■ A continuación el apartado institucional.

Una de las condiciones para el futuro éxito de la UpM es hacer que su funcionamiento resulte comprensible y operativo. Estas transparencia y eficacia garantizarán unos resultados tangibles, medibles y apreciables para los actores involucrados (empresas, organizaciones profesionales, colectividades locales, sociedad civil). El Secretariado General está llamado a convertirse en la pieza clave del dispositivo. Su eficacia dependerá no solo de la capacidad de su personal para trabajar de manera autónoma, sino sobre todo de una delimitación clara de sus competencias y de una buena cooperación con la Comisión.

Más allá del encauzamiento de los órganos actuales, la UpM sólo puede pretender que los actores adopten sus ambiciones si asocia a estos procesos de concertación y de decisión otras instituciones representativas de las fuerzas regionales económicas, sociales y políticas. Por tanto, habría que reforzar el dispositivo institucional actual y equilibrarlo, involucrando más y mejor a los Parlamentos de la región, a las autoridades locales y regionales y a la sociedad civil. La Asamblea Parlamentaria Euromediterránea (APEM) es una institución imprescindible para garantizar el seguimiento regular de los proyectos. En cuanto a la Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM), puede crear unos apoyos básicos para el surgimiento de nuevas políticas territoriales. También hay que animar a los colaboradores sociales y a las numerosas redes profesionales y socioprofesionales desarrolladas en el marco del Partenariado Euromediterráneo, a asociarse en el mayor número posible de actividades y de proyectos de la UpM.

■ Y por último, la financiación de los proyectos.

Varios de los seis proyectos estratégicos y horizontales que responden a unos retos regionales importantes ya forman parte del Partenariado Euromediterráneo (descontaminación del mar, transportes, energías renovables, educación, pequeñas y medianas empresas y protección civil). Por tanto, el pragmatismo llama a actuar sobre las complementariedades y encontrar unas buenas escalas de coordinación y de movilización política entre los niveles europeo y euromediterráneo. Para dotar al enfoque del proyecto de una impronta verdaderamente UpM, es necesario que unos nuevos proyectos vean la luz (el Parlamento Europeo ha propuesto crear proyectos en el marco de la UpM como un Erasmus juvenil euromediterráneo, añadir un apartado cultural y cooperar en materia alimentaria y agrícola).

La financiación de los proyectos previstos se basa en la creación de fondos públicos y privados que hay que perpetuar. La aportación financiera de la UE debe realizarse sin perjudicar a los programas regiona-

les euromediterráneos en curso previstos en las perspectivas financieras para 2007-2013. También habría que tener una idea de los medios que se dedicarán a reforzar la UpM en las nuevas perspectivas financieras 2014-2020.

Por otra parte, se tienen que crear sinergias en torno a los grandes proyectos a los que contribuyen las instituciones financieras nacionales y europeas (BEI/Femip, BERD) e internacionales (Banco Mundial) que trabajan en la región. La creación prevista de un banco euromediterráneo de inversiones y desarrollo puede contribuir a la movilización de recursos. El reciente lanzamiento de un fondo de inversión destinado a la financiación de proyectos es una buena señal precursora. Las iniciativas privadas de este tipo se encuentran lastradas por la heterogeneidad y el carácter bilateral de los acuerdos que protegen las inversiones. La mejora del entorno jurídico y económico de los terceros países podría contribuir a la creación de instituciones financieras regionales viables y creíbles con el fin de atraer inversiones extranjeras. La aprobación de unas normas de protección de las inversiones comunes en todos los países de la ribera sur así como la creación de un sistema de seguro y garantía financiera permitirían armonizar y mejorar esta protección. Asimismo, la canalización de las remesas de los emigrantes revisite una importancia capital en la aportación de las fuentes de financiación asignadas a los proyectos.

## Conclusión

**A** juzgar por los elementos significativos del contexto actual, no resulta grandilocuente afirmar que Europa y sus vecinos del sur y este del Mediterráneo se encuentran hoy en un momento crucial de su historia común. Sin el espíritu responsable y constructivo de las distintas partes involucradas, será difícil impulsar la UpM y responder de manera conjunta y solidaria a los grandes desafíos mundiales. El nuevo aplazamiento de la cumbre amenaza con comprometer seriamente el futuro desarrollo de una iniciativa loable, a la que le cuesta ponerse en marcha. No sería de extrañar que la realización de proyectos integradores elaborados trabajosamente por los que han concebido la UpM se encuentre comprometida. La UE se sentiría reconfortada con su visión del Este y su preferencia por los países europeos de la vecindad y los nuevos miembros encontrarían en ello una justificación para tratar de atraer hacia ellos los ya de por sí escasos medios financieros del presupuesto europeo. La dinámica de los países del sur y este del Mediterráneo, lastrada por los conflictos regionales, permanecerá encajada en la dimensión bilateral de sus relaciones con la UE. En cuanto a los objetivos de seguridad común, solidaridad y paz en el Mediterráneo, quedarán aplazados hasta el día del juicio final y sometidos a los avatares y riesgos del entorno. ■