

# **Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo**

**Génesis y evolución del proyecto de Unión por el Mediterráneo**

Eduard Soler i Lecha

Documento de Trabajo 28/2008



## Eduard Soler i Lecha

Es politólogo y doctor en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente es coordinador del Programa Mediterráneo y Oriente Medio de la Fundación CIDOB y profesor asociado de Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Barcelona. Sus campos de investigación son las relaciones euromediterráneas, el proceso de adhesión de Turquía a la UE, la política mediterránea de España, la acción exterior de entes subestatales y las problemáticas de seguridad en el Mediterráneo. Sus trabajos han sido publicados en revistas de prestigio, como *Mediterranean Politics*, *The International Spectator* o *Insight Turkey*. Entre sus últimos trabajos destaca la coordinación del número monográfico 79-80 de la revista *CIDOB Afers Internacionals* dedicado a la política árabe y mediterránea de España (diciembre de 2007) o el paper nº 66 de EuroMeSCo titulado *Fostering an EU Strategy for Security Sector Reform in the Mediterranean: Learning from Turkish and Palestinian Police Reform Experiences* (enero de 2008).

El presente documento de trabajo se ha elaborado teniendo en cuenta las propuestas e ideas surgidas en el debate del seminario conjunto de Opex de Fundación Alternativas y de la Fundación CIDOB en Madrid el 29 de enero de 2008, a partir de la ponencia presentada por el autor de este documento, Eduard Soler i Lecha.



Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Eduard Soler i Lecha

ISBN: 978-84-92424-?????

Depósito Legal: M-??????-2008



# Índice

<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>5</b>
<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>1. Comprender la Unión por el Mediterráneo</b>	<b>9</b>
1.1 ¿Qué es la Unión por el Mediterráneo?	9
1.2 ¿Quién formaría parte de la Unión por el Mediterráneo?	10
1.3 ¿Quién y cómo está impulsando la Unión por el Mediterráneo?	11
1.4 ¿Cómo se articulará la Unión por el Mediterráneo?	13
1.5 ¿En qué contexto se desarrolla la Unión por el Mediterráneo?	16
<b>2. Génesis y evolución del proyecto de Unión Mediterránea</b>	<b>19</b>
<b>3. El Mediterráneo, un mar con demasiados marcos de cooperación y pocos fondos</b>	<b>22</b>
<b>4. Reacciones a la Unión por el Mediterráneo</b>	<b>26</b>
<b>5. Puntos fuertes y débiles de la Unión por el Mediterráneo</b>	<b>33</b>
5.1 Antes del 13 de marzo	33
5.2 Tras el 13 de marzo	35
<b>6. Posibles escenarios para la política exterior española</b>	<b>37</b>
<b>7. A modo de conclusión</b>	<b>42</b>



# Resumen ejecutivo

La Unión por el Mediterráneo ha sido tema de debate entre representantes gubernamentales, académicos y expertos desde que Nicolas Sarkozy lanzó por primera vez la iniciativa siendo aún candidato a la Presidencia de la República Francesa. Presentada como proyecto estrella de la nueva política exterior francesa, no ha podido ahorrarse unas críticas y reticencias que han obligado a los máximos responsables franceses a introducir modificaciones de calado.

Este documento proporciona detalles que acercan al lector sobre las transformaciones que ha ido experimentando la propuesta francesa, tanto en cuanto al perímetro (Estados que participarían), como a sus objetivos, sus instrumentos y su articulación con los marcos europeos de cooperación en el Mediterráneo. En estas páginas se detalla cómo un proyecto genuinamente francés se ha convertido en un proyecto de la Unión Europea (UE), y cómo se ha pasado de calificar de fracaso los 13 años de vida del Proceso de Barcelona a inscribir la Unión por el Mediterráneo bajo el paraguas de dicho proceso. Así lo evidencia la nueva denominación adoptada en marzo: “Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo”.

Se valoran las reacciones de los principales países e instituciones, y de ello se deduce que Alemania ha sido un actor clave para entender la evolución de esta propuesta. España ha desempeñado un papel constructivo, pero se ha visto sobrepasada por Alemania en la defensa del Proceso de Barcelona. Los países del sur y del este del Mediterráneo han tenido actitudes a menudo discretas, y aunque en algunos casos se ha mostrado entusiasmo con la iniciativa, en otros se ha expresado recelo o, cuanto menos, una actitud matizada a la espera de mayor concreción.

En estas páginas, el lector también encontrará un análisis de los puntos fuertes y débiles de la propuesta. Se afirma que la europeización de la propuesta ha sido un paso positivo, pero que algunos puntos del planteamiento inicial (flexibilidad y movilización de nuevos fondos) han de ser incorporados en la evolución de las relaciones euromediterráneas. En este sentido, se dibujan diversos escenarios para los intereses españoles que, como se argumenta, están fuertemente vinculados con el interés general europeo. Se recomienda una recuperación de papel más activo para España en las relaciones euromediterráneas, encaminado a prevenir solapamientos, a aumentar los fondos destinados a estas políticas, a encontrar las áreas en que se pueden hacer aportaciones más interesantes y a evitar que esta nueva dinámica debilite un marco como el 5+5 que está produciendo resultados. La Presidencia española de la UE en 2010 será un momento clave para materializar estos objetivos.

Con todo, a modo de conclusión, se alerta de que la grandilocuencia con la que ha actuado la diplomacia francesa puede haber creado unas expectativas exageradas que la cumbre del 13 de julio sea incapaz de satisfacer. No obstante, con unas expectativas más modestas y razonables, puede y debe sacarse todo el partido a esta modalidad de cooperación, confiando en que ayude a alcanzar los objetivos marcados en la Declaración de Barcelona de 1995.

# Introducción\*

El 7 de febrero de 2007, en la ciudad portuaria de Toulon, el entonces candidato a la Presidencia de la República Francesa lanzaba uno de los proyectos estrella de la actual política exterior francesa: la Unión por el Mediterráneo. En aquel entonces, Nicolas Sarkozy utilizó el término Unión Mediterránea, nombre con el que a menudo sigue designándose esta iniciativa. Esta Unión debía, según Sarkozy, relanzar la cooperación entre los países del Mediterráneo, pero fuera del marco de la Unión Europea (UE). Para el entonces candidato al Elíseo, se trataba de que los países mediterráneos tomaran la iniciativa y de que, a partir de la cooperación en ámbitos concretos, se avanzase a un ritmo mayor que el actual hacia los objetivos de paz, seguridad y prosperidad.

Con la llegada al Elíseo de Nicolas Sarkozy, la maquinaria diplomática francesa se puso en marcha para hacer realidad la promesa electoral del nuevo presidente. A medida que se iban conociendo algunos detalles de la propuesta, se generaban reacciones, a menudo reticentes, a esta nueva iniciativa. ¿Qué pasaría con los marcos de cooperación ya existentes, como el Proceso de Barcelona o la Política Europea de Vecindad? ¿Por qué no se habían conseguido los objetivos que el Proceso de Barcelona se marcó en 1995? ¿Qué intereses tenía Francia al promover esta propuesta? ¿Representaba un salto cualitativo o un paso hacia atrás? ¿Cómo debía reaccionar España ante la propuesta?

---

\* El autor agradece el apoyo de la Fundación CIDOB y de la Fundación Alternativas en el proceso de redacción de este informe, y, en particular, los comentarios y ayuda de Laia Mestres, Daniel Shenhar y Rafael Bustos, así como las aportaciones de los miembros del panel de expertos de Mediterráneo del Observatorio de Política Exterior Española (Opex).

Estas y muchas otras preguntas marcaron un intenso debate, político e intelectual, durante la segunda mitad del año 2007, y siguen marcando el debate durante los primeros meses de 2008. Si algún mérito es indiscutible en la propuesta de Sarkozy es que, desde 1995, nunca las cuestiones mediterráneas habían ocupado una posición tan prominente en la agenda. Con independencia del apoyo que genere la Unión por el Mediterráneo, se ha conseguido lanzar una reflexión de calado sobre la magnitud de los retos que presenta el Mediterráneo y sobre cuáles son los mejores instrumentos para hacerles frente.

En el marco de este clima de reflexión y debate, la propuesta francesa generó reacciones encontradas. Como veremos, Alemania es uno de los actores que reaccionó de forma más dura a la propuesta de Nicolas Sarkozy. La oposición del Gobierno alemán y de la canciller fue tan fuerte que obligaron al Elíseo a modificar sustancialmente la propuesta inicial. Ello se produjo durante la primera quincena de marzo de 2008, y se plasmó en la presentación de una propuesta común franco-alemana que el Consejo Europeo del 13 de marzo acabó aprobando. Una de las decisiones más importantes de este Consejo fue la solicitud a la Comisión Europea para que presentara propuestas sobre cómo articular esta nueva modalidad de cooperación euromediterránea. La Comisión presentó estas propuestas en una Comunicación el 20 de mayo, que, si bien aportaba algo de luz sobre aspectos institucionales, seguía dejando cuestiones importantes en el aire.

Estamos, pues, ante una iniciativa en pleno proceso de definición, que ha ido evolucionando sustantivamente a lo largo del último año. Este documento de trabajo intentará sintetizar los objetivos, funcionamiento y estructura tanto de la propuesta inicial como de la que se está perfilando a partir del 13 de marzo. Seguidamente, analizaremos la evolución que ha experimentado esta propuesta, qué presiones ha recibido y cómo ha ido amoldándose a nuevas circunstancias. En tercer lugar, situaremos la propuesta de Unión por el Mediterráneo en un contexto caracterizado por una sensación, cada vez más extendida, de que en el Mediterráneo hay una excesiva profusión de marcos de cooperación en comparación con los limitados recursos que se destinan a estos fines. Como veremos, ello lleva a contradicciones, solapamientos y dilución de esfuerzos. En cuarto lugar, señalaremos qué reacciones ha generado la propuesta francesa y qué subyace tras estas reacciones. En quinto lugar, valoraremos cuáles eran los puntos fuertes y débiles de la propuesta inicial y en qué medida las modificaciones introducidas en los últimos meses han modificado estos elementos. Finalmente, dibujaremos diversos escenarios para la política exterior española y propondremos diversas líneas de actuación encaminadas a preservar la credibilidad y los intereses europeos y españoles en la región.

# 1. Comprender la Unión por el Mediterráneo

Es mucha la confusión acerca de la Unión por el Mediterráneo. Circula información, pero en ocasiones ésta es contradictoria, en otras no se puede garantizar la fiabilidad de las fuentes y, en muchas ocasiones, constatamos que estamos ante una iniciativa que evoluciona con tal rapidez que en seguida deja caduca las informaciones y los análisis sobre esta cuestión<sup>1</sup>. En esta primera sección respondemos a algunas preguntas básicas acerca de la naturaleza, los miembros, el liderazgo, la articulación y el contexto en que se desarrolla la Unión por el Mediterráneo. En cada caso, diferenciaremos entre las situaciones anterior y posterior al 13 de marzo, ya que esta fecha es un verdadero punto de inflexión.

## 1.1 ¿Qué es la Unión por el Mediterráneo?

### A) Antes del 13 de marzo

Era un proyecto francés con vocación de reconfigurar la política exterior y, concretamente, la política árabe de Francia. El proyecto inicial se planteaba desde una lógica puramente multilateral, aunque flexible, con el objetivo de revitalizar la cooperación en el Mediterráneo y conseguir los objetivos de paz, desarrollo y entendimiento humano que no se han satisfecho todavía en el marco del Proceso de Barcelona.

---

<sup>1</sup> En cualquier caso, la información que aquí se refleja es la obtenida en discursos, entrevistas, debates parlamentarios, artículos e informes diversos.

No obstante, poco se conocía acerca de los miembros, objetivos y articulación de esta iniciativa. Aspectos, todos ellos, que, como veremos en las páginas que siguen, fueron modificándose por la necesidad de dotar de contenido a la propuesta inicial y por la necesidad de calmar los temores que la propuesta despertó en distintas capitales del espacio euromediterráneo.

## **B) Después del 13 de marzo**

A partir de esa fecha, estamos ante una propuesta francesa, modificada por las presiones de distintos actores y asumida por la Unión Europea. Continúa pensándose como un marco de cooperación multilateral y flexible con el objetivo de complementar lo que ya viene haciéndose en el marco del Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad. Aunque, como veremos a continuación, es una iniciativa que aún está en proceso de definición, lo que empieza a quedar claro es que esta iniciativa no va a sustituir o competir con el marco euromediterráneo ya existente, sino que ofrecerá nuevos instrumentos a este marco.

## **1.2 ¿Quién formaría parte de la Unión por el Mediterráneo?**

### **A) Antes del 13 de marzo**

En un primer momento se había hablado que sólo los veintidós Estados ribereños, incluyendo en este grupo a la Autoridad Nacional Palestina, serían invitados como miembros de este proyecto. Bien pronto se añadieron tres Estados, que a pesar de no tener costa en el Mediterráneo suelen recibir el apelativo de países mediterráneos: Portugal, Jordania y Mauritania. La Comisión Europea también fue añadida al grupo de miembros de pleno derecho.

Junto con los miembros de pleno derecho, que serían quienes participarían con voz y voto en los marcos de decisión de la Unión por el Mediterráneo, se pensó en crear la figura de los países e instituciones observadores. Dentro de esta categoría se habría incluido a los demás países de la UE que lo solicitasen. También se daría esa opción a entidades como el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Islámico de Desarrollo, la Liga Árabe o la Unión por el Magreb Árabe. Los observadores podrían implicarse al máximo en la gestión de proyectos concretos, junto con los Estados miembros de la Unión por el Mediterráneo y empresas privadas.

## **B) Después del 13 de marzo**

La Comunicación de la Comisión del día 20 de mayo confirma que esta nueva iniciativa es un “partenariado multilateral” y que se centrará en proyectos regionales y transnacionales que aumenten el potencial de integración regional y cohesión. Nos dice también que sus objetivos son reforzar las relaciones multilaterales, aumentar el sentimiento de coapropiación del proceso entre los socios del sur y hacer este proceso más visible a los ciudadanos. Confirma también la novedad más importante tras el 13 de marzo en relación con anteriores propuestas: todos los Estados miembros de la Unión tendrán el mismo estatus (todos serán, pues, miembros de pleno derecho) y la iniciativa se sitúa bajo el paraguas de la UE.

Una vez tomada esta decisión, queda por resolver qué papel tendrán los Estados ribereños que no participan aún en el Proceso de Barcelona (Libia, Mónaco, Montenegro, Bosnia-Herzegovina y Croacia), así como las organizaciones regionales e instituciones financieras que debían ser observadoras. Si, como todo parece indicar, avanzamos hacia una fusión de la Unión por el Mediterráneo con el Proceso de Barcelona o, mejor dicho, si la Unión por el Mediterráneo ha de convertirse en un nuevo instrumento del Proceso de Barcelona, podría ser conveniente ampliar los miembros del Proceso de Barcelona a los cinco antes mencionados y ampliar el número de observadores que ya asisten a las conferencias euromediterráneas.

## **1.3 ¿Quién y cómo está impulsando la Unión por el Mediterráneo?**

### **A) Antes del 13 de marzo**

Hasta marzo de 2008 podemos hablar de un monopolio casi absoluto por parte de Francia en el lanzamiento y gestión de la propuesta. No sólo eso, en el tiempo que lleva al frente del Elíseo, el presidente de la República se ha caracterizado por impulsarla directamente en vez de derivar su gestión en el Ministerio de Asuntos Exteriores. No en vano, una de las competencias (*domaine réservé*) del presidente galo es la política exterior. Así pues, el propio Sarkozy ha encabezado, personalmente, una ofensiva diplomática para dar a conocer la iniciativa y ganar adeptos.

No obstante, un equipo, a caballo entre el Elíseo y el Ministerio de Asuntos Exteriores, es el encargado de gestionar el día a día de la propuesta. Este equipo lo componen, entre otros, Henri Guaino, consejero de Nicolas Sarkozy, y los embaja-

dores Alain Le Roy y Jacques Huntzinger<sup>2</sup>. Es interesante destacar que el embajador en misión especial para asuntos mediterráneos, que es quien se ocupa específicamente del Proceso de Barcelona, no se integra en este equipo que prepara la Unión por el Mediterráneo, aunque sí que hay contactos entre ambas unidades<sup>3</sup>. Aunque tampoco está integrado en este equipo, Jean Louis Guigou, presidente del l'IPEMed (*Institut de prospective économique du monde méditerranéen*), ha tenido un papel importante en el proceso de impulsar y dotar de contenido a la propuesta<sup>4</sup>.

Los responsables franceses han repetido hasta la saciedad que la Unión por el Mediterráneo no debía interpretarse como una iniciativa francesa, sino de todos los países concernidos. No obstante, el liderazgo político francés durante estos meses ha sido indiscutible, el motor de la iniciativa estuvo únicamente en París y no se pusieron en marcha estructuras que permitiesen tomar decisiones de forma colegiada con sus socios europeos y mediterráneos.

Para reducir esta imagen de unilateralismo, tanto Sarkozy como los embajadores Le Roy y Huntzinger se desplazaron a los principales países concernidos para hacer pedagogía de la iniciativa, limar reticencias, recoger adhesiones e incorporar nuevas sugerencias. Además, Francia solicitó a todos los Estados que habían de ser miembros de la Unión por el Mediterráneo que designaran a un diplomático de contacto que los responsables franceses denominan sherpas. Estos diplomáticos serían informados del desarrollo de la iniciativa, y se esperaba que hicieran propuestas que enriquecieran la Unión por el Mediterráneo. Más de una decena de países lo hicieron antes del 13 de marzo. En algunos casos, como el de España, esta tarea correspondió a la misma persona que se encargaba de la gestión del Proceso de Barcelona. En otros casos, como el de Italia, se diferenciaron ambos puestos.

No obstante, observadores externos lamentaron la falta de información sobre los criterios que se emplearían para evaluar la validez u oportunidad de los proyectos y quién iba a fijar estos criterios. En un tema tan sensible como éste, se veía con preocupación que el equipo francés que impulsaba la iniciativa tuviera monopolio sobre la información que posteriormente sería transmitida al resto de países e instituciones invitadas.

---

2 Antes de asumir estas funciones, Le Roy era embajador en Madagascar y Huntzinger estaba al cargo del *atelier culturel méditerranéen*.

3 Puesto ocupado, en este período, primero por François Gouyette (ahora embajador en Trípoli) y luego por Serge Telle, hasta entonces consejero del gabinete del ministro Kouchner.

4 Para más información, véase <http://www.ipemed.coop/>.

## **B) Tras el 13 de marzo**

La principal novedad del Consejo Europeo de 13 de marzo es que se encargó a la Comisión Europea que hiciera propuestas sobre cómo articular esta nueva dimensión de las relaciones euromediterráneas. Al inscribir esta nueva Unión por el Mediterráneo en una lógica europea y comunitaria, Francia, impulsora de la iniciativa y país que ocupará la Presidencia en el segundo semestre de 2008, deberá coordinarse con la Comisión en los preparativos de la cumbre prevista para el 13 de julio. En principio, la Presidencia eslovena también debería quedar más asociada en esta fase preparativa. El resto de Estados miembros de la UE podrá implicarse de forma más estructurada desde su participación en el Comité Magreb-Mashreq y, junto con sus socios euromediterráneos, en las reuniones del Comité Euromed de 8-9 de abril (Bruselas) y de 9-10 de junio (Protoroz, Eslovenia), y en una reunión extraordinaria bajo Presidencia francesa de la UE, pocos días antes de la cumbre.

En cualquier caso, durante los meses que quedan hasta la cumbre de julio, será la Comisión y Francia quienes tomen conjuntamente el timón de la iniciativa. En otras palabras, deberán trabajar coordinadamente a la hora de organizar la cumbre, el orden del día, la aprobación de unas posibles conclusiones comunes y la luz verde a determinados proyectos en el marco de la Unión por el Mediterráneo. No obstante, no será hasta que se haya celebrado la cumbre del 13 de julio cuando podamos valorar los resultados y calidad de esta colaboración.

## **1.4 ¿Cómo se articulará la Unión por el Mediterráneo?**

### **A) Antes del 13 de marzo**

Inicialmente se dijo que se pondría en marcha un marco de diálogo político al más alto nivel al que se invitaría a los miembros de la Unión por el Mediterráneo. Estos Estados serían los encargados de seleccionar una serie de proyectos prioritarios. Este foro estrictamente multilateral se denominaría, formal o informalmente, G-Med. Esta apelación emula al G-8 del que se inspiraba, ya que se deseaba que este foro tuviera una alta visibilidad pública, pero sin dejar de tener un alto grado de informalidad.

En un primer momento, se planteó la institucionalización de la Unión por el Mediterráneo con la creación de estructuras semejantes al Consejo de Europa y la creación de un secretariado (según las fuentes, más o menos ligero). No obstante, tanto por las reflexiones que sobre esta cuestión se realizaron en Francia como por las demandas

de países como España, se llegó al convencimiento de que, precisamente, no son las estructuras lo que más escaseaba en la cooperación en el Mediterráneo.

En tono irónico, pero respondiendo a esa constatación, se definió la Unión por el Mediterráneo no como “un proyecto de unión”, sino como “una unión de proyectos”<sup>5</sup>. En estos proyectos podrían participar aquellos Estados (y agentes privados) que así lo desearan, y deberían focalizarse en temas como la energía, el medio ambiente, el transporte, la seguridad (entendida sólo como protección civil), la educación y diálogo cultural, la lucha contra la inmigración irregular, etc. No todos los miembros deberían participar en todos los proyectos, sino sólo aquéllos que estuvieran dispuestos a comprometer recursos y esfuerzos. Se trataba, pues, de un modelo flexible basado, en palabras del propio Sarkozy, en construir sobre la base de solidaridades concretas<sup>6</sup>.

Como ya se ha señalado, una de las críticas que se formularon en esta fase fue la opacidad sobre cómo se presentarían, se valorarían y se escogerían los proyectos. ¿Quién iba a tomar las decisiones? ¿Quién haría la primera criba a la hora de seleccionar los proyectos? ¿Qué criterios se establecerían para juzgar la pertinencia de estos proyectos? ¿A quién debía uno dirigirse para presentar un proyecto?

Más allá de estas dudas, la principal inquietud correspondía a cómo iba a articularse esta nueva iniciativa con los marcos de cooperación multilateral y bilateral ya existentes (Proceso de Barcelona, Política Europea de Vecindad, 5+5) y con el marco jurídico, financiero e institucional de la UE. En ese sentido, responsables franceses buscaron analogías con el método de las “cooperaciones reforzadas” y con el Consejo de Estados del Mar Báltico, un ámbito en que no participan todos los Estados miembros, pero sí la Comisión Europea.

## **B) Tras el 13 de marzo**

Antes de la presentación de la comunicación de la Comisión del 20 de mayo, lo que había trascendido es que la Unión por el Mediterráneo consistiría, en primer lugar, en una serie de cumbres bianuales. En segundo lugar, que tendría una estructura institucional ligera (creación de un secretariado con una veintena o treintena de trabajadores y con dos directores, uno de un país del norte y otro de un país del sur). Y, finalmente,

---

5 Véase el artículo de Bichara Khader *L'Union Méditerranéenne: Une Union de projets ou un projet d'Union*, disponible en [www.euromed-marseille.com/blog/Articles/Khader.doc](http://www.euromed-marseille.com/blog/Articles/Khader.doc).

6 Discours du Président de la République sur le thème de l'Union de la Méditerranée. Palais Royal Marshan, Tánger, 23 de octubre de 2007.

que se crearía una copresidencia rotatoria y paritaria norte-sur. Sarkozy había afirmado que, al menos en un primer momento, esta Presidencia sería ejercida solamente por los países ribereños<sup>7</sup>. En aquel momento, se especulaba que Francia y Egipto serían los primeros países en ostentar esta copresidencia<sup>8</sup>.

La Comunicación de la Comisión aporta algo de luz sobre la dimensión institucional. Por ejemplo, sobre los métodos de elección de las copresidencias, desmiente la idea de que los países mediterráneos de la UE tendrían preferencia sobre los del norte, este y centro de Europa, ya que se propone que en un primer momento se siga el método de las presidencias rotatorias y que, tras su entrada en vigor, se siga lo estipulado en el Tratado de Lisboa. En cuanto al secretariado, ya no se habla de dos directores, sino de un secretario general y un vicesecretario general y, además, se empiezan a detallar sus funciones: proponer nuevas iniciativas y hacer seguimiento de los proyectos. También se establece una nueva estructura burocrática llamada *Joint Permanent Committee*, que se incardina plenamente en la lógica ya existente del Proceso de Barcelona y se convertirá en una especie de “Coreper” del Comité Euromed. Con su creación se conseguirá agilizar las reuniones del Comité Euromed y aumentar la implicación de los socios mediterráneos. Junto con la dimensión institucional, la Comunicación aporta información sobre las cuestiones de financiación: los proyectos de la Unión por el Mediterráneo podrán beneficiarse de fondos del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), pero en una proporción muy limitada (un máximo de 50 millones de euros al año). Queda bastante claro que ello implica buscar financiación en otros canales públicos y privados.

Más allá de estos detalles, persisten muchas dudas respecto a la interacción entre esta nueva fase de las relaciones euromediterráneas con las estructuras existentes en el marco del Proceso de Barcelona. Ejemplo de ello es que aún no se especifica si la copresidencia y el secretariado lo serán de todo el Proceso de Barcelona o sólo de la Unión por el Mediterráneo. Lo más probable es que la copresidencia abarque todo el Proceso de Barcelona, pero queda menos claro qué sucede con el secretariado. En otras palabras, no queda claro si el secretariado va a hacer el seguimiento de todos los programas que ya están en funcionamiento o sólo de los que surjan en esta nueva modalidad de cooperación. Asimismo, la Comunicación no define claramente el rol de la Comisión Europea a la hora de proveer impulso y evaluar los programas de cooperación. Queda también por decidir si, como se había filtrado antes del 13 de marzo, van a crearse agencias sectoriales (medio am-

7 Entrevista de Sarkozy en *Le Figaro*, 6 de marzo de 2008.

8 Sarkozy et Moubarak co-présideront l'union pour la Méditerranée, en *El Watan*, 2 de abril de 2008.

biente, desarrollo rural, etc.). Igualmente, deberá resolverse qué papel tendrán instituciones como la Fundación Anna Lindh o la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea (APEM) en esta nueva etapa.

El hecho de que a partir del 13 de marzo se haya cambiado una vez más la denominación de la iniciativa para llamarla “Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo” evidencia que hay una fusión de ambos marcos. Sin embargo, persisten dos dudas. La primera es si ello implica una alteración de la naturaleza, de la filosofía y de los instrumentos del Proceso de Barcelona, o si implica la completa subordinación de la Unión por el Mediterráneo al Partenariado, entendiendo que esta Unión es un instrumento más entre todos los que dispone el marco euromediterráneo. La segunda es acerca de quiénes toman las decisiones en la cumbre de París y sobre qué aspectos se van a tomar decisiones. A esta cumbre están convocados países como Mónaco, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Libia, que no forman parte del Proceso de Barcelona. ¿Acaso van a fijar el rumbo de un proceso del que todavía no forman parte?

En cualquier caso, la Comisión Europea y Francia son los dos actores que deberán esforzarse en resolver estas y otras dudas antes de la cumbre del 13 de julio. Una correcta articulación de esta nueva faceta de las relaciones euromediterráneas con los mecanismos institucionales, burocráticos y financieros preexistentes es fundamental. Sólo así se podrán evitar solapamientos y duplicaciones innecesarias.

## **1.5 ¿En qué contexto se desarrolla la Unión por el Mediterráneo?**

### **A) Antes del 13 de marzo**

La iniciativa surgió en un momento en que Francia quería recuperar un mayor protagonismo internacional y europeo. Además, Sarkozy era consciente de que algunas de sus propuestas en materia de inmigración y en otros ámbitos de la política exterior (por ejemplo, Irán) podrían causar una reacción adversa, tanto entre la población de origen árabe o musulmán en Francia, como en los países árabe-islámicos. La Unión por el Mediterráneo permitía ofrecer una imagen más “amable” entre estos sectores, y se convirtió rápidamente en uno de los buques insignias de la política exterior de Sarkozy. No sólo eso, provocó una gran revitalización de las discusiones sobre temas mediterráneos en ámbitos muy diversos (empresariales, asociativos, académicos, políticos, etc.).

A nivel europeo, varios elementos hacían presagiar que la propuesta francesa podría prosperar rápidamente si, como quería Sarkozy, la propuesta debía articularse fuera de la Unión Europea. El país que más podría oponerse a este hecho, Alemania, debía centrarse en la política doméstica tras meses dedicados a la Presidencia de la UE. Además, una vez que la crisis constitucional había empezado a ver la luz, sería muy extraño que Alemania pudiera o quisiera provocar una crisis por este tema. Finalmente, la atención de la UE en política exterior estaba más centrada en los Balcanes (independencia de Kosovo) que en las cuestiones mediterráneas.

Aunque se intentara articular la propuesta fuera de la Unión Europea, Francia necesitaba apoyo de Italia y España. La Italia de Romano Prodi había intentado recuperar protagonismo en cuestiones mediterráneas y, por lo tanto, era proclive a este tipo de propuestas. España, por su parte, tenía más reticencias por su apego al Proceso de Barcelona. No obstante, Madrid estaba condicionado por la necesidad de mantener unas excelentes relaciones con Francia. Las relaciones con este país son especialmente importantes, no sólo en la dimensión europea (así se comprobó en la búsqueda de una solución a la crisis constitucional), sino, sobre todo, en su dimensión bilateral (cuestiones como la cooperación en lucha antiterrorista o en materia de interconexiones eléctricas)<sup>9</sup>.

A nivel mediterráneo, debemos referirnos a la Conferencia de Annapolis. En noviembre de 2007 se entreabrió una ventana para la esperanza de paz en la región, aunque supeditada a notables carencias del proceso. Entre éstas sobresale la ausencia de algunos actores representativos (Hamás y, en cierta medida, Irán), un calendario demasiado ajustado y un excesivo sesgo del país, Estados Unidos, que tiene que actuar de juez del proceso<sup>10</sup>. En cualquier caso, el hecho de que se iniciara el proceso hacía más factible la puesta en marcha de la Unión por el Mediterráneo y la participación de países de Oriente Próximo en la iniciativa francesa.

## **B) Tras el 13 de marzo**

A nivel francés se constata un creciente deterioro de la popularidad de Nicolas Sarkozy entre los electores franceses, especialmente por cuestiones de política doméstica. En este sentido, es todavía más urgente que todo el activismo mediterrá-

---

9 Sobre la centralidad de las relaciones hispano-francesas, véase Laia Mestres i Camps, Veinte años de cooperación entre España y Francia: ¿amigos, socios o aliados? en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 75, pp. 151-172.

10 Véase, entre otros, Ignacio Álvarez-Ossorio Alvaríño, ¿Puede Annapolis resucitar el proceso de paz? *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 133/2007.

neo de Francia no se salde ahora con un fracaso. Ello reforzaría las críticas de la oposición al estilo y prioridades del presidente francés.

A nivel europeo, podemos constatar un creciente malestar, especialmente arraigado en Alemania, por el unilateralismo francés. Esto ha venido traducándose en un enfriamiento de las relaciones franco-alemanas. No obstante, el hecho de que Francia asuma la Presidencia de la UE en el segundo semestre de 2008 le obliga a reforzar sus consultas con otros Estados miembros de la UE y a trabajar por un consenso que le obliga a apartar su voluntad de actuar unilateralmente.

La necesidad de retejer las relaciones con Alemania se vio reforzada por el hecho de que los dos pivotes mediterráneos de Francia en la UE, España e Italia, han estado inmersos en procesos electorales. Estas circunstancias no han favorecido que Madrid y Roma tuvieran un papel suficientemente activo en esta fase del proceso.

En cuanto al Mediterráneo, cabe señalar que Annapolis empieza a verse como un proceso “en vía muerta”. No obstante, en el mes de mayo ha habido nuevas señas de esperanza: negociaciones israelo-sirias bajo auspicios de Turquía, conversaciones entre Israel y Hamas en Egipto y la elección de un presidente en Líbano tras meses de caos. No obstante, el rumbo que tome el Proceso de Paz en Oriente Medio es imprevisible y puede verse contaminado por la crisis política israelí tras las acusaciones de Ehud Barak a Ehud Olmert. Si hay algo seguro, es que para bien o para mal lo que está sucediendo y suceda en los próximos meses en el Mediterráneo Oriental, así como sus repercusiones en el conjunto de la región, tendrá un impacto en la celebración de la cumbre del 13 de julio. Si el conflicto árabe-israelí interfiere demasiado en la cumbre y algunos países mediterráneos, como empieza a filtrarse, deciden ausentarse en protesta por la presencia de Israel, puede extenderse una sensación de crisis permanente en las relaciones euromediterráneas.

## 2. Génesis y evolución del proyecto de Unión Mediterránea

Acabamos de comprobar que la Unión por el Mediterráneo sufrió un cambio sustancial a raíz de la presentación de la propuesta franco-alemana del 13 de marzo. No obstante, la propuesta francesa ya había sufrido modificaciones importantes en meses anteriores. En este apartado veremos cómo se gestó y fue evolucionando la propuesta, señalando seis momentos clave.

**Toulon, 7 de febrero de 2007:** en un contexto de campaña electoral, Sarkozy esboza la estructura de la Unión por el Mediterráneo y expone que el Proceso de Barcelona ha fracasado y que en esas circunstancias los países mediterráneos deben tomar la iniciativa. En otras palabras, se está reclamando “que el Mediterráneo es para los mediterráneos”. Esta proclama se hace en Toulon, ciudad donde hay un fuerte interés por los temas mediterráneos, pero también por las cuestiones de inmigración y de seguridad. En ese discurso, se alude, además, a una cuestión que genera gran polémica en Francia: la adhesión de Turquía. Se define a este país como “gran país mediterráneo”, dejando entender que para el candidato a la Presidencia de la República, esta perspectiva de unión debería ser el marco de relaciones con Ankara en vez de la adhesión a la UE<sup>11</sup>.

**París, 6 de mayo de 2007:** Sarkozy renueva su compromiso de lanzar la Unión por el Mediterráneo en el discurso de la noche del escrutinio electoral que le encumbra como presidente de la República<sup>12</sup>. A partir de ese momento, las cancillerías euro-

11 Nicolas Sarkozy, Discours de Toulon, Toulon, 7 de febrero de 2007.

12 En ese discurso, Sarkozy se pronunció en los siguientes términos: “quiero lanzar una llamada a todos los pueblos del Mediterráneo para decirles que es en el Mediterráneo que todo se juega, que debemos superar todos los odios para dejar lugar a un gran sueño de paz y de civilización. Quiero decir que ha llegado el momento de construir juntos una Unión Mediterránea, que será un lazo de unión entre Europa y África”.

peas y mediterráneas, así como la Comisión, empiezan a reaccionar a la propuesta. Ponen sobre la mesa algunas reticencias y reclaman a Francia que haga una propuesta más clara y detallada.

**Tánger, 23 de octubre de 2007:** para desactivar algunas de las críticas y reticencias expresadas durante los meses anteriores, Sarkozy hace un discurso menos duro con las políticas europeas y con el Proceso de Barcelona. Sarkozy afirma que el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad deben proseguir, pero también argumentó que no son mecanismos suficientes, y que es ese vacío lo que la entonces llamada Unión Mediterránea debía colmar. El presidente francés apuesta, en este discurso, por lo que denomina como “solidaridades concretas” y “proyectos pragmáticos en un marco de geometrías variables”<sup>13</sup>. Según Sarkozy, del mismo modo que la construcción europea se inició en torno a la cooperación del carbón y del acero, la construcción mediterránea debe realizarse en torno al desarrollo sostenible, la energía, los transportes y el agua. Llama la atención que en este discurso se ponga un énfasis considerable en la entonces denominada Unión Mediterránea como un núcleo duro para una cooperación euroafricana reforzada<sup>14</sup>.

**Roma, 20 de diciembre de 2007:** los presidentes italiano, español y francés –Romano Prodi, José Luis Rodríguez Zapatero y Nicolas Sarkozy– comparecen públicamente para mostrar su apoyo a la iniciativa, bautizada ahora como Unión por el Mediterráneo. Este cambio de nombre tenía como objetivo mostrar que no se estaba ante un proyecto de integración política que pudiera competir con el proyecto de construcción europea<sup>15</sup>. En los discursos que los tres líderes pronuncian en la capital italiana se pone de manifiesto que la cooperación en el Mediterráneo debe iniciar una nueva etapa, pero que esta renovación debe hacerse con la máxima complicidad de la Unión Europea. Simultáneamente, los presidentes italiano y español arrancan el compromiso de que esta Unión por el Mediterráneo se disocie de los procesos de adhesión en curso de Turquía y Croacia. A partir de ese momento, el equipo que lidera el proyecto en París confía en que se desarrolle un trabajo en común con los equipos diplomáticos de Madrid y Roma. No obstante, durante los primeros meses de 2008 no encuentran la colaboración esperada y, ante la oposición frontal de Alemania, se congela la anunciada presentación de un documento de reflexión preparado por responsables franceses.

---

13 Discours du Président de la République sur le thème de l'Union de la Méditerranée. Palais Royal Marshan, Tánger, 23 de octubre de 2007.

14 Concretamente, afirmó: “llamo a todos lo que puedan implicarse en la Unión Mediterránea, porque será el mejor pivote de Euráfrica, ese gran sueño capaz de movilizar a todo el mundo”.

15 Responsables franceses afirman, en conversaciones privadas, que fue el propio José Luis Rodríguez Zapatero el artífice de este cambio de nombre.

**Hannover, 3 de marzo de 2008:** coincidiendo con la inauguración de una feria, Merkel y Sarkozy mantienen un encuentro bilateral el 3 de marzo en la ciudad de Hannover en que la canciller transmite su malestar respecto a la propuesta de Unión por el Mediterráneo. En palabras del propio Sarkozy, la canciller exige que todos los países de la UE puedan participar en el proyecto y que se haga en el marco del Proceso de Barcelona. El presidente de la República afirma, por su lado, haberle comunicado a Merkel que este proceso está paralizado<sup>16</sup>. Una vez conocidos sus respectivos puntos de vista, ambos llegan a un principio de acuerdo por el que, como acabamos de ver en el apartado anterior, se cambia sustancialmente la naturaleza del proyecto para dar cabida a todos los Estados miembros de la UE. Aunque Sarkozy podría afirmar que gracias a él se había situado de nuevo la cuestión mediterránea en el centro de la agenda y que iba a renovarse el Proceso de Barcelona, en realidad acaban primando las tesis defendidas por Alemania. A partir de la reunión de Hannover, los consejeros diplomáticos de Merkel y Sarkozy, con contactos más o menos intensos con sus ministerios de asuntos exteriores, se ponen manos a la obra para poder presentar a sus homólogos europeos una nueva propuesta. Ésta se envía el 11 de marzo y es discutida en el Consejo Europeo del 13 de ese mes.

**Bruselas, 13 de marzo de 2008:** Alemania no quiere cambiar el unilateralismo francés por un unilateralismo franco-alemán. Por ello se presenta una propuesta para que sea discutida y modificada por todos en el marco del Consejo Europeo. Las discusiones sobre la Unión por el Mediterráneo entran en la agenda del Consejo de forma apresurada y, de hecho, en esa cita se decide poco más que apoyar el contenido de la propuesta franco-alemana, pero pidiendo a la Comisión que la desarrolle. Además, se decide, a última hora, un cambio de nombre de la iniciativa que, a partir de entonces, recibiría el apelativo: “Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo”. Un cambio que se atribuye a maniobras de la diplomacia española, que conseguiría así mantener la marca “Barcelona” y evidenciar que la Unión por el Mediterráneo complementa y en ningún caso sustituye al Partenariado Euromediterráneo.

**Bruselas, 20 de mayo de 2008:** la Comisión presenta, tal como le había solicitado el Consejo Europeo, una Comunicación en que esboza la estructura institucional de la Unión por el Mediterráneo y se proporciona más información sobre el tipo de proyectos que quieren lanzarse en la cumbre de París. Esta comunicación evidencia que la Unión por el Mediterráneo se enmarca en el Proceso de Barcelona, pero, como ya se ha dicho, deja algunas cuestiones abiertas a interpretación.

---

16 Declaraciones recogidas en una entrevista en *Le Figaro* el 6 de marzo de 2008.

### **3. El Mediterráneo, un mar con demasiados marcos de cooperación y pocos fondos**

La Unión por el Mediterráneo viene a sumarse a una serie de iniciativas de cooperación en el Mediterráneo entre la UE, sus Estados miembros y los países del sur y del este del Mediterráneo. De entre estos marcos de cooperación destaca la existencia del Proceso de Barcelona, porque también es el que más desgaste podría haber sufrido de haber prosperado la propuesta inicial de Nicolas Sarkozy.

El Proceso de Barcelona, iniciado en esa ciudad en 1995, contiene una dimensión multilateral y otra bilateral, y cuenta, en la actualidad, con 39 Estados miembros. Persegue, como objetivos, hacer del Mediterráneo un área de paz y estabilidad comprometida con la democracia y los derechos humanos, un área de prosperidad compartida y un espacio de diálogo cultural e intercambio humano. Supone un cambio de espíritu en relación con anteriores políticas de la UE, puesto que, al menos en el plano teórico, quiere construir un partenariado en que todas las partes estarían en pie de igualdad. Doce años después, el balance que ofrece es poco optimista. A pesar de que en el plano macroeconómico algunos países han sabido aprovechar la estela marcada por la UE, y a pesar también de los altos y continuados niveles de crecimiento en países como Turquía y Egipto, la apuesta por la liberalización comercial no ha atraído inversión privada y no se han mejorado significativamente el bienestar de las sociedades del sur y del este. Además, en el plano político, en el Mediterráneo muchos de los conflictos de 1995 siguen abiertos y en algunos países hay retrocesos en materia de democracia y derechos humanos<sup>17</sup>.

---

17 A modo de balance, véase el informe del año 2005 de EuroMeSCo titulado Barcelona Plus: Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States.

Puede afirmarse que el Proceso de Barcelona despertó unas expectativas que no han podido ser satisfechas, que los objetivos que se marcó siguen siendo tan o más válidos que en 1995, y que los discretos progresos conseguidos no han tenido la visibilidad suficiente. En 2005, España intentó revitalizar el proceso organizando la primera cumbre euromediterránea<sup>18</sup>. Aunque se adoptó un programa de trabajo con aspectos novedosos, el impulso dado en esa cita fue insuficiente<sup>19</sup>.

Además, el Proceso de Barcelona ha debido coexistir, desde 2004, con la Política Europea de Vecindad (PEV), que había sido inicialmente pensada para los países de la Europa Oriental, pero que, tras diversas presiones, abarcó también a los países mediterráneos y del Cáucaso. A diferencia del Proceso de Barcelona, la PEV es estrictamente bilateral. Su carácter gradualista, pragmático y adaptable debería hacer de este instrumento un marco para promover entre los socios mayores reformas e incluso una armonización con la UE, tanto en el ámbito político como en el económico. Los resultados son desiguales y no demasiado positivos por ahora, hasta el punto de que la Comisión ha lanzado un proceso de reflexión sobre la mejora de los incentivos que la PEV ofrece<sup>20</sup>.

Con la puesta en marcha de la PEV había dudas sobre si marginaría o incluso sustituiría al Proceso de Barcelona, especialmente a partir de que, en 2007, un nuevo instrumento financiero (Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, IEVA) ha sumado los fondos destinados a los países mediterráneos y a los países de la Europa oriental. No obstante, el Proceso de Barcelona y la PEV están conviviendo y, en cualquier caso, el Proceso de Barcelona, tanto en la dimensión bilateral como en la multilateral, ha seguido su curso. Aun así, la división de tareas que a medio o largo plazo podríamos prever reservaría al Proceso de Barcelona la dimensión de diálogo político, la dimensión institucional y la gestión de proyectos multilaterales<sup>21</sup>.

Ése es, precisamente, el espacio que el proyecto inicial de Unión Mediterránea quería copar, y las modificaciones introducidas en la Declaración de Roma del 20 de diciem-

- 
- 18 Esther Barbé y Eduard Soler i Lecha (2005) Barcelona + 10: Spain's relaunch of the Euro-Mediterranean Partnership, *The International Spectator*, vol. XL, n.º 2, pp. 85-98.
- 19 Véase, entre otros, Richard Gillespie (2006), Onward but not Upward: The Barcelona Conference of 2005. *Mediterranean Politics*, Vol. 11, n.º 2 pp. 271-278; Muriel Asseburg (2005), Barcelona + 10. No Breakthrough in the European Partnership. *SWP Comments*, n.º 55; y Eduard Soler i Lecha (2006), El Mediterráneo tras la Cumbre de Barcelona. La necesidad de una voluntad política ampliada. *Documentos CIDOB Mediterráneo*, n.º 5.
- 20 Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la Consolidación de la Política Europea de Vecindad, Bruselas, 4 de diciembre de 2006, COM (2006) 726 final.
- 21 Para más detalle, véase Eduard Soler i Lecha (2006), El Mediterráneo tras la Cumbre de Barcelona. La necesidad de una voluntad política ampliada. *Documentos CIDOB Mediterráneo*, n.º 5.

bre de 2007 no cambiaban sustancialmente la situación. Por consiguiente, tal como estaba planteada la propuesta inicial suponía una amenaza (se reconociera públicamente o no) para la continuidad del Proceso de Barcelona, pero no así para la PEV. Evidentemente, podría haberse encontrado un encaje, situando ciertos proyectos bajo el paraguas de la Unión por el Mediterráneo, y otros manteniéndose en el Proceso de Barcelona. No obstante, lo más probable es que los solapamientos no tardasen en llegar.

En cambio, tal como se plantea la propuesta a partir del 13 de marzo, no sólo es compatible con el Proceso de Barcelona, sino que todo indica que se convierte en parte del Proceso de Barcelona. Como decíamos antes, pasa a ser un nuevo método de trabajo de este Proceso y, por consiguiente, empiezan a desvanecerse los riesgos de duplicación institucional.

A todo ello hay que añadir que el Proceso de Barcelona lleva conviviendo desde sus orígenes con el 5+5, una iniciativa informal de cooperación entre los países del Mediterráneo Occidental que en los últimos años se ha revitalizado y reforzado con la dimensión de cooperación entre ministerios del interior y de defensa<sup>22</sup>. No ha habido solapamientos ni competencia entre el Proceso de Barcelona y el 5+5, pero sí que podría haberlo habido entre el 5+5 y el planteamiento inicial de Unión por el Mediterráneo. Incluso podría continuar habiendo estos solapamientos entre algunos proyectos específicos que se quieran poner en marcha en el marco de la Unión por el Mediterráneo y otros que ya estén en funcionamiento en el marco 5+5 (por ejemplo, en el campo de la protección civil).

Ante las insuficiencias del Proceso de Barcelona y la constatación de que el marco 5+5 seguía produciendo resultados, algunos han apostado por centrarse en la cooperación subregional. Se ha planteado, por ejemplo, avanzar hacia un modelo de 5+5+1, siendo este último miembro la Comisión Europea<sup>23</sup>. Otros han propuesto, a la luz de la permanente inestabilidad de Oriente Próximo, la posibilidad de transformar la propuesta francesa inicial en un 5+5 ampliado (a Grecia y Egipto). Se dice que el propio Egipto e Italia habrían apostado por esta opción en 2007. A pesar de que la Unión por el Mediterráneo se haya enmarcado en el Proceso de Barcelona, no debería descartarse que desde París, Roma, El Cairo y quizás Atenas vuelva a apostarse por una opción 6+6, en particular si la situación en Oriente Medio interfiere demasiado en la cumbre del 13 de julio y desluce los resultados e impacto de esta reunión.

---

22 Los diez países que componen este marco son Portugal, España, Francia, Italia, Malta, Marruecos, Mauritania, Argelia, Túnez y Libia.

23 Véase Martín Ortega (2006), *Cómo España y la UE pueden contribuir a la formación de un Magreb unido*, *Memorando Opex*, n° 24/2006.

No obstante, ampliar el 5+5 más allá del Mediterráneo Occidental restaría importancia a la voluntad del 5+5 de favorecer la integración regional en el Magreb. Además, si lo que se pretende es tener un marco de cooperación de alta visibilidad y con cierto nivel de institucionalización, ello eliminaría una de las razones por las cuales el 5+5 continúa funcionando: su grado de informalidad y, en cierta medida, de opacidad, que hace a este marco menos vulnerable a los vaivenes del sistema internacional.

En suma, uno de los principales retos de las relaciones euromediterráneas será encontrar un encaje adecuado con todo este conjunto de iniciativas y políticas. La proliferación de iniciativas de cooperación sólo puede producirse si van destinadas hacia ámbitos muy específicos o si van acompañadas de un aumento de los fondos destinados a mantener en pie esta cooperación. En ambos aspectos, la Unión por el Mediterráneo todavía ofrece una respuesta incierta.

## 4. Reacciones a la Unión por el Mediterráneo

Desde el día de su presentación, la Unión por el Mediterráneo ha generado un gran revuelo entre los sectores más implicados en las cuestiones mediterráneas. Desde la adhesión incondicional al mayor de los rechazos, pasando por un notable abanico de posiciones matizadas, todos los actores interesados se han ido definiendo. Veamos, brevemente, la reacción de algunos de los actores más relevantes.

La Comisión, y especialmente las unidades que se dedican a gestionar el Proceso de Barcelona, vio en esta iniciativa un claro competidor y le sentó especialmente mal la dureza con la que se hacía balance de los doce años de este proceso. Sin embargo, este malestar no ha trascendido al gran público. Además, la comisaria de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, por miedo a quedar marginada en el proceso, en vez de criticar abiertamente la iniciativa de Sarkozy, se apresuró a solicitar que la Comisión quedara asociada al más alto nivel en la nueva iniciativa. En cualquier caso, como acabamos de ver, la Comisión quedó plenamente integrada en la preparación de la Unión por el Mediterráneo tras la decisión del 13 de marzo.

Los países del norte, el centro y el este de Europa, al no ser ribereños, podían aspirar, como mucho, a ser observadores en la Unión por el Mediterráneo y estar involucrados en la ejecución de algunos de los proyectos. Como ya hemos visto, esta situación cambió a partir del 13 de marzo. Dentro de este grupo de países, aquéllos que, o bien están más comprometidos con los ideales europeístas, o bien se sentían injustamente excluidos de la cooperación euromediterránea tras haber trabajado en este ámbito, miraron con gran suspicacia la propuesta francesa.

Es el caso de Alemania, que tanto a través de la canciller Merkel como de sus socios de la SPD mostraron estas reticencias con una claridad meridiana. La canciller, a diferencia de otros socios europeos o mediterráneos que en presencia de Sarkozy mostraban su adhesión al proyecto y, en círculos más reducidos, mostraban sus reticencias, expuso ante Sarkozy su disconformidad<sup>24</sup>. En esta oposición se mezclaba el sentimiento de exclusión, el malestar con el estilo del nuevo presidente francés, el deterioro de las relaciones franco-alemanas o la disconformidad con algunos aspectos (como la ausencia de condicionalidad política) de la iniciativa francesa. No obstante, ni en París ni en otras capitales se pensaba que el malestar alemán llegara al punto de provocar un cambio radical en la naturaleza del proyecto<sup>25</sup>.

Los países nórdicos compartían el punto de vista alemán, aunque, evidentemente, su capacidad de presión no era tan importante como la ejercida por Berlín. Dentro de este grupo cabe destacar el malestar de Suecia y Finlandia, dos países que a pesar de estar lejos del Mediterráneo han tenido un papel activo en el lanzamiento de iniciativas euromediterráneas de cooperación (Suecia en el campo educativo y cultural<sup>26</sup>) y han asegurado la continuidad del Proceso en momentos especialmente tensos (durante la última presidencia finlandesa de la UE)<sup>27</sup>.

Los países del Este han mantenido un perfil bajo en su reacción a la Unión por el Mediterráneo, tanto en la fase inicial como en la que se desprende del 13 de marzo. La excepción la constituye Polonia, donde se ha estudiado cómo sacar provecho de la actual situación para reforzar la política hacia Europa Oriental y, en concreto, hacia Ucrania<sup>28</sup>. Varsovia no está dispuesta a que se gaste más dinero en el Mediterráneo si no se destinan también más fondos a la frontera oriental de la UE<sup>29</sup>. Simultáneamente, Polonia ha presentado, conjuntamente con Suecia, una propuesta de creación de un marco de cooperación multilateral para la Europa Oriental<sup>30</sup>. Además, sería lógico pen-

---

24 Merkel rebuffs Sarkozy on Mediterranean Union plan, en *Financial Times*, 30 de enero de 2008.

25 Así lo reconocen algunos diplomáticos franceses en conversaciones privadas.

26 Cabe destacar su impulso a la extensión del programa Tempus al Mediterráneo, y también su contribución a la creación de la Fundación Anna Lindh.

27 Finlandia se hizo cargo de la Presidencia en el segundo semestre de 2006, en un momento especialmente complicado en Gaza y muy especialmente en Líbano. Aun así, consiguió que se celebrase una Conferencia Euromediterránea en Tampere con unas conclusiones que abordaban incluso cuestiones de seguridad.

28 Ponencia de Lena Korslanka-Bobinska en el seminario Strengthening Euro-Mediterranean Relations -Emerging Dynamics, Problems and their Potential Implications for the Magreb, organizado por EuroMeSCo y la Association d'Études Internationales en Túnez (21-22 de abril de 2008).

29 Véase Paris transmet aux Vingt-Sept un compromis franco-allemand sur l'Union pour la Méditerranée en *Le Monde*, 12 de marzo de 2008.

30 Propuesta recogida en el *CEPS European Neighbourhood Watch*, n.º 38, pp. 6-7, mayo de 2008.

sar que Polonia y otros países del centro y del este de Europa acaben condicionando su apoyo e implicación en la Unión por el Mediterráneo a que se den señales positivas a Ucrania, tanto respecto a sus relaciones con la UE como en el marco de la OTAN.

Sin embargo, dentro de la UE los países de la Europa meridional son los que pueden desempeñar un papel más relevante en el éxito o fracaso de la iniciativa. España es quizás el país donde la Unión Mediterránea inicial generó una reacción más negativa por miedo a que pudiera dañar el Proceso de Barcelona (y eclipsar el papel importante de España en el Mediterráneo). Este estado de ánimo era compartido entre diplomáticos, miembros del Gobierno, académicos y activistas<sup>31</sup>.

España no podía sino valorar positivamente el “retorno” de Francia a las cuestiones mediterráneas, pero intentando transformar, eso sí, las propuestas francesas. Transformarlas bien hacia un modelo del 5+5 con algunas modificaciones, bien hacia un modelo de Unión Euromediterránea<sup>32</sup>, es decir, que incluyera a todos los socios del Proceso de Barcelona, y entre éstos a todos los miembros de la UE, y que, como la palabra Unión indica, reforzara la vertiente de integración política del proyecto. Más tarde, se hablaría de la Unión por el Mediterráneo, entendiéndola como un núcleo duro del Proceso de Barcelona, y también se recuperó la denominación “Barcelona plus”<sup>33</sup>.

A finales de diciembre, como ya hemos visto, España dio apoyo público a la propuesta francesa, aunque, eso sí, intentando implicar tanto como fuera posible a la UE en este nuevo proyecto. Además, como ya hemos visto, se atribuye a presiones de la diplomacia española el cambio de nombre efectuado el 13 de marzo, que consagra, por primera vez, la marca “Proceso de Barcelona” y sitúa a la Unión por el Mediterráneo bajo su paraguas. No obstante, a lo largo de este proceso constatamos que España ha tenido una actitud más defensiva y reactiva que no propositiva, algo que, en cierta medida, ha caracterizado la política en el ámbito euromediterráneo desde el año 2006<sup>34</sup>. Una tendencia que se ha visto reforzada en un momento preelectoral en que las prio-

---

31 Buen ejemplo de ello son algunas sesiones organizadas en que se pudieron oír las voces de distintos sectores, como el almuerzo de trabajo en el Real Instituto Elcano en Madrid el 12 de junio o el seminario de la Fundació Rafael Campalans y de la Friedrich Ebert Stiftung el 30 de noviembre y 1 de diciembre.

32 Denominación utilizada por el ministro Miguel Ángel Moratinos en su artículo Del Proceso de Barcelona a la Unión Euromediterránea, *El País*, 2 de agosto de 2007.

33 El concepto de “Barcelona plus” fue propuesto en 2005 por EuroMeSCo Barcelona Plus: Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States, *EuroMeSCo Report*, abril de 2005 y, como se ve en el título de este informe, no se hacía alusión a una unión, sino a una comunidad.

34 Para un análisis más detallado, véase Eduard Soler i Lecha (2008), España y el Mediterráneo: en defensa del Proceso de Barcelona, en Esther Barbé (coord.), España en Europa: 2004-2008, monografía del Observatorio de Política Exterior Europea, n.º 4, Bellatera: Instituto Universitario de Estudios Europeos.

ridades de las máximas autoridades del Gobierno se situaban, como es comprensible, en otros ámbitos.

Tras las elecciones de marzo de 2008 observamos señales de que España podría haber recuperado un papel más propositivo. Concretamente, promocionando, junto con Italia, la creación de una Agencia Europea de Inversiones para el Mediterráneo. Ésta podría situarse bajo el paraguas de la Unión por el Mediterráneo y está vinculada a la tradicional propuesta de crear un Banco Euromediterráneo. No obstante, también se observan señales en una dirección opuesta, y es que en la primera comparecencia del ministro Miguel Ángel Moratinos en el Congreso se observa una sorprendente falta de concreción respecto a la política euromediterránea, sobre todo si se compara con la dimensión latinoamericana<sup>35</sup>.

A pesar de coincidir en la cuestión financiera, la posición de Italia sobre la Unión por el Mediterráneo ha sido algo distinta a la española. Roma fue mucho más favorable que Madrid al planteamiento inicial, aunque sugirió, eso sí, que se optara por un marco subregional (dejando al margen Oriente Próximo). Con todo, Italia, al igual que España, aspiraba a que la nueva propuesta pudiera tener el mejor encaje posible con el marco político, jurídico e institucional de la Unión Europea. En el caso italiano, debe señalarse, igualmente, que la crisis política en que estuvo inmersa Italia durante los primeros meses de 2008 diluyó el impacto de la actividad de la diplomacia italiana.

Portugal, durante su presidencia de la UE (segundo semestre de 2007), centró los esfuerzos diplomáticos en ser incluida en el proyecto a pesar de no ser estrictamente un país ribereño, y cuando lo consiguió desaparecieron parte de las suspicacias que tenía respecto a la propuesta francesa. Finalmente, Grecia ha tenido un papel más bien discreto en todo este proceso, aunque sí que cabe señalar que algunos sectores estratégicos de la economía del país (especialmente en el sector naviero) han mostrado interés ante las oportunidades que puede presentar este nuevo marco de cooperación.

En cuanto a los países árabes, la propuesta ha suscitado mayor interés en el Magreb que en Oriente Próximo. No obstante, por lo general nadie se ha mostrado particularmente entusiasta con la propuesta por diversos motivos. Por un lado, se ve como un gesto de unilateralismo con tintes coloniales por parte de Francia y, por otro lado,

---

35 Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación para informar sobre las líneas generales de su departamento, en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, IX legislatura, n.º 27, pp. 2-30.

la mayor parte de estos países desea tener un marco de relaciones con toda la UE y no sólo con los países mediterráneos de la UE. Además, es en la UE donde hay financiación prevista y, en la inmensa mayoría de casos, el marco contractual de relaciones con la UE (acuerdo de asociación) está todavía en proceso de desarrollo. En ese sentido, se ha podido constatar que el hecho de que Alemania fuera reticente a la iniciativa hizo que muchos países árabes esperaran a que los europeos se pusieran primero de acuerdo, antes de implicarse a fondo en la iniciativa.

Con todo, podemos observar actitudes distintas en cada uno de los países del Magreb. Libia y Túnez, por ejemplo, mostraron mayor interés en la iniciativa, sobre todo en la fase inicial. En el caso libio, se enmarca en el proceso de rehabilitación internacional y en una manera de sortear la adopción de lo que ha venido a llamarse el acervo de Barcelona (libre comercio, compromiso formal con democracia representativa, etc.). En el caso de Túnez, está vinculado, por un lado, a la dependencia con Francia y, por otro lado, a la ausencia de cuestiones vinculadas a la democracia y los derechos humanos en el proyecto de Unión por el Mediterráneo, algo que resulta especialmente atractivo para el régimen de Ben Ali<sup>36</sup>. Cabrá ver si Trípoli y Túnez mantienen su entusiasmo con la iniciativa una vez ésta se ha incorporado plenamente en el Proceso de Barcelona.

Más decisiva es la reacción de Rabat y Argel. Las relaciones entre Marruecos y Francia han mantenido e incluso mejorado las ya excelentes relaciones del período Chirac. Anuncios de grandes inversiones y visitas oficiales han ilustrado este buen entendimiento. Ante esta situación, era muy difícil que Marruecos se enfrentara frontalmente a la propuesta francesa, y el propio monarca marroquí calificó la propuesta como “un proyecto visionario y audaz”. Más allá de las buenas palabras, la estrategia de Marruecos continúa siendo la de aprovechar al máximo todos los proyectos de interés estratégico, pero sin que esta implicación sitúe en un segundo lugar el interés prioritario de Marruecos: que la consecución del “Estatuto Avanzado de Marruecos con la UE” sea algo más que una asociación sin llegar a la adhesión<sup>37</sup>.

El caso argelino es más complejo. A pesar de los intereses estratégicos en el campo de la energía, las relaciones con Francia no son tan apacibles como las de su vecino, y se ven a menudo teñidas por los resquemores de la época colonial. A pesar del interés mostrado por algunos sectores empresariales, no puede decirse que la pro-

---

36 Ben Ali se congratula de ser uno de los primeros líderes en apoyar la iniciativa de Sarkozy. Véase, por ejemplo, su entrevista en *Le Figaro magazine*, 10 de noviembre de 2007.

37 Respecto al estatuto avanzado, véase *Afkar-Ideas*, en concreto, las entrevistas a Alberto Navarro, Benita Ferrero-Waldner y Menuar Alem, y el artículo de Larbi Jaïdi.

puesta de Unión por el Mediterráneo haya tenido en Argel una acogida demasiado cálida. Por un lado, las autoridades argelinas pidieron explícitamente que se reorientaran las prioridades de la Unión por el Mediterráneo hacia la construcción de “un Schengen mediterráneo”, y se expresó el malestar por la implicación de Israel en el proyecto<sup>38</sup>. Algunos van más allá, e incluso han considerado que la estrategia diplomática francesa aspira a aislar a Argelia<sup>39</sup>. Más recientemente, algunas informaciones apuntan que Buteflika podría ausentarse de la cumbre, aunque este extremo no está confirmado oficialmente. Esta reacción se justifica por la presencia de Israel, pero, de hecho, es una manera de hacer patente la disconformidad de Argel con la actual política exterior francesa, en particular hacia el Magreb<sup>40</sup>.

En Oriente Próximo se ha mostrado más bien poco interés en la propuesta. Es un tema menor para Israel, aunque Shimon Peres mostró rápidamente sus simpatías respecto a la iniciativa y su Gobierno israelí designó a un diplomático de enlace. Una actitud que contrasta con la de Siria y Líbano, que son los dos países mediterráneos que más claramente se han opuesto a la propuesta<sup>41</sup>.

Mención aparte merece Egipto. Responsables políticos de este país se mostraron reservados al principio<sup>42</sup>. No obstante, tras intensos contactos diplomáticos, Mubarak optó por apoyar la propuesta francesa. Ello se hizo visible el 30 de diciembre, en una rueda de prensa conjunta con Sarkozy, incluso anunciaron que iban a trabajar en un documento de trabajo común previo a la cumbre<sup>43</sup>. Egipto espera desempeñar un papel central, aspirando, por ejemplo, a ocupar la primera copresidencia, en este nuevo desarrollo de las relaciones euromediterráneas.

Turquía, por último, es uno de los países donde la propuesta ha sido recibida con más recelos. Tiene mucho que ver el hecho de que en los primeros discursos de Sarkozy se aludiese al papel importante que Turquía puede desempeñar en la Unión por el Mediterráneo como “gran país mediterráneo” en el mismo momento en que se pone en

---

38 Véase *Projet de l'Union pour la Méditerranée, la vision discordante de l'Algérie*, en *El Watan*, 30 de marzo de 2008, y *L'Algérie marque sa différence sur le projet d'union pour la Méditerranée*, en *La Tribune*, 30 de marzo de 2008.

39 Rachid Mechtras, *L'union pour la Méditerranée, Sarkozy veut isoler Alger*, en *Le Midi Libre*, 29 de abril de 2008.

40 Carla Fibla, *Argelia se desmarca de la Unión del Mediterráneo*, *La Vanguardia*, 28 de mayo de 2008.

41 Así se desprende de la entrevista de Alain le Roy en *La Croix*, 19 de febrero de 2008.

42 El ministro egipcio de Asuntos Exteriores, Ahmed Abou Al-Gheit, lamentó que se hubiera lanzando la propuesta sin consulta previa. Según Euractiv, *Le projet français d'Union méditerranéenne fait face à un vent de scepticisme*, 8 de noviembre de 2007.

43 Así se recoge en la transcripción de la rueda de prensa del día 30 de enero de 2008 ([www.elysee.fr](http://www.elysee.fr)).

duda su europeidad y se ponen palos a las ruedas a las negociaciones de adhesión. Es normal que desde Ankara se vieran las propuestas iniciales de la Unión Mediterránea como un premio de consolación a sus aspiraciones europeas. Un sucedáneo que Turquía no estaba dispuesta a aceptar<sup>44</sup>. No obstante, en el momento en que tras el acuerdo de Roma se disoció el proyecto con la candidatura turca y, sobre todo, tras el acuerdo franco-alemán, Turquía se siente mucho más cómoda e incluso dispuesta a implicarse en la iniciativa<sup>45</sup>. Con todo, Turquía no ha desvelado aún con qué rango acudirá a la cumbre, ya que previsiblemente utilizará esta cuestión para conseguir una actitud más favorable de la Presidencia francesa a la apertura de nuevos capítulos de negociación.

---

44 Véase Schmid, Dorothee, La Turquie et l'Union pour la Méditerranée: un partenariat calculé, en *Politique étrangère*, 2008:1, pp. 65-76.

45 Véase Turkey, Reassured on EU, backs "Club Med" plan, en *Today's Zaman*, 5 de marzo de 2008.

## **5. Puntos fuertes y débiles de la Unión por el Mediterráneo**

### **5.1 Antes del 13 de marzo**

Aunque también puede ser visto como un problema, una de las principales bazas de la propuesta inicial de la Unión por el Mediterráneo es que era un proyecto impulsado por Francia y, especialmente, desde la Presidencia de la República. Al proceder de una potencia europea y mediterránea, el coste de oponerse a la propuesta es mayor. Además, el hecho de que fuera propuesta directamente por el presidente de la República y que éste buscara acuerdos con otros jefes de Estado y de gobierno también ofrecía mayores posibilidades de éxito. Mucho mayores que si el proyecto hubiera surgido en el Quai d'Orsay y hubiera sido liderado por éste.

En cualquier caso, esta propuesta tenía virtudes y valores añadidos en la cooperación mediterránea más allá de haber reactivado el interés y la discusión por las cuestiones mediterráneas. En primer lugar, cabe señalar la lógica de la flexibilidad. Flexibilidad en cuanto a la implicación de los miembros (tendrían capacidad para implicarse en más o menos proyectos y escoger aquellos que más les interesan o en los que son más competentes); esto permitiría trabajar a nivel multilateral sin tener que esperar al acuerdo de todos los miembros. Flexibilidad también en cuanto a la ejecución de estos proyectos, ya que, aunque la Comisión participara, se suponía que las trabas burocráticas serían menores que en el marco del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) y otros fondos comunitarios.

En segundo lugar, y estrechamente vinculado con las cuestiones de financiación, otra de las virtudes de la propuesta era que intentaba movilizar fondos de grandes

compañías para la ejecución de estos proyectos. El partenariado público-privado se presentaba como una vía interesante para sacar adelante proyectos de interés general en el que las empresas podrían obtener beneficios legítimos y razonables.

Finalmente, uno de los principales valores añadidos del modelo propuesto por Sarkozy era que priorizaba ámbitos de cooperación en que las cuestiones de proximidad geográfica eran un elemento fundamental. Es indudable que la cooperación en aspectos como la reacción ante catástrofes naturales, en infraestructuras o interconexiones eléctricas tenía sentido si era tratada por países limítrofes o que compartían una misma cuenca marítima.

Si pasamos ahora a los puntos débiles de la propuesta inicial, constatamos que el hecho de que estemos ante un proyecto francés era también uno de sus inconvenientes. Lo era porque no representaba al interés general, sino que la mayor parte de miembros potenciales lo percibían como un instrumento de política exterior francesa y al servicio de los intereses franceses. Como acabamos de ver, ello generó suspicacias tanto entre los socios europeos de Francia como en algunos países del sur del Mediterráneo.

Tal como se planteaba inicialmente la propuesta, se corría el riesgo de que al incorporar un ámbito de diálogo político, la Unión por el Mediterráneo pudiera caer en contradicciones con las políticas de la UE. A juzgar por los discursos de responsables franceses, las cuestiones democráticas y de respeto de los derechos humanos iban a tener una presencia marginal o incluso inexistente en la Unión por el Mediterráneo. Como hemos visto, esto podía interesar a países como Libia o Túnez, pero era un duro golpe para la coherencia de la política exterior europea, que no sólo es la de la UE, sino también la suma de las que desarrollan sus Estados miembros.

Igualmente preocupante era que se cayera en solapamientos innecesarios, tanto en el marco de diálogo político como en el ámbito de los proyectos concretos. Algo que supondría una innecesaria diversificación de esfuerzos humanos y financieros. En algunos casos, incluso pueden producirse contradicciones o incompatibilidades con el marco jurídico, financiero e institucional de la UE.

Tampoco invitaba al optimismo que se estuviera avanzando hacia un modelo de política exterior europea que, lejos de pensar en un interés común y actuar coordinadamente, trabajase siguiendo una lógica de reparto de zonas de influencia de las potencias tradicionales. Si desde Francia puede defenderse que el Mediterráneo es para los mediterráneos, no tardaremos en escuchar que la Europa central y oriental

es para los europeos de ese espacio. Esta dinámica podía incitar veleidades “imperialistas” y reacciones a estas veleidades.

Finalmente, los impulsores de la propuesta parecían pasar por alto que si el proceso euromediterráneo había tenido dificultades para avanzar, no había sido tanto responsabilidad de los países no mediterráneos de la UE como de algunos de los socios del sur y del este del Mediterráneo. El contraste entre la abrumadora presencia de líderes europeos y la discreta representación mediterránea en la cumbre de 2005 es buena muestra de ello. Por lo tanto, no había indicios que hicieran pensar que el diálogo político podría obtener más fruto entre los ribereños que a una escala euromediterránea.

## 5.2 Tras el 13 de marzo

En el momento de escribir estas líneas es aún difícil afirmar con seguridad cuál será el diseño, instrumentos y objetivos de la Unión por el Mediterráneo, y cuál será, finalmente, la articulación con otras iniciativas de cooperación regional. La comunicación de la Comisión aporta bastante información acerca de la estructura institucional, pero es menos explícita en otros aspectos vinculados a la relación de esta nueva modalidad de cooperación euromediterránea con las estructuras preexistentes en el Proceso de Barcelona. Por primera vez, la Comisión presenta una lista con los criterios que los proyectos debían cumplir y, además, incluye cuatro ejemplos de proyectos que podrían financiarse. No obstante, en este punto también hay una ambigüedad considerable respecto a cómo se ejecutarán y evaluarán los proyectos.

En cualquier caso, todo indica que, a pesar de los cambios experimentados en la propuesta tras la intervención de Merkel en marzo y de la Comisión en mayo, se mantendrán algunos puntos positivos que hemos señalado en el apartado anterior. Nos referimos, sobre todo, a la cuestión de la flexibilidad, en otras palabras, al hecho de que varios Estados puedan implicarse en la ejecución de un proyecto sin necesidad de que todos los miembros del espacio euromediterráneo se impliquen en dicho proyecto. También parece mantenerse la voluntad de movilizar capital privado para sumar esfuerzos con los fondos públicos y aumentar así el impacto de estos proyectos.

La decisión del 13 de marzo y la comunicación de la Comisión corrigen, además, algunos de los puntos negativos antes señalados: innecesaria exclusión de los países del centro, este y norte de Europa, riesgo de solapamientos innecesarios y, aún peor, de incoherencia con los principios y acciones de la política exterior europea.

También clarifica algo más la posible estructura institucional con una acertada voluntad de mejorar la visibilidad y el sentimiento de apropiación de todos los países participantes en el Proceso de Barcelona. Además, en tanto que reconoce la validez de los principios expresados en la Declaración de Barcelona de 1995, entendemos que se mantiene el compromiso con la promoción de los valores democráticos y el respeto de los derechos humanos.

Así pues, el rumbo que ha tomado la iniciativa tras el 13 de marzo es positivo en comparación con muchos de los aspectos que contenía la propuesta inicial francesa, modificada y apoyada después por Italia y España. Hay, no obstante, algunas cuestiones que no deben pasarse por alto. En primer lugar, el hecho de que el calendario es extremadamente ajustado y que ello puede dar lugar tanto a cierta precipitación como a poca transparencia a la hora de recoger, valorar y aprobar los proyectos de cooperación para los próximos años.

Asimismo, cabe señalar que el optimismo no es general en los países del sur y del este del Mediterráneo. Si bien ven con satisfacción que los europeos hayan resuelto sus diferencias, hay aspectos que les generan malestar. Tal como se presenta ahora la Unión por el Mediterráneo, puede haber perdido atractivo para algunos países del sur y del este del Mediterráneo, que habían quedado seducidos tanto por la retórica de integración política que había en los primeros discursos como por la ausencia de condicionalidad democrática. Igualmente, debe recordarse que en las circunstancias actuales se mantiene o incluso incrementa el riesgo de que la situación en Oriente Medio acabe “contaminando” el relanzamiento de las relaciones euromediterráneas que debería producirse en la cumbre del 13 de julio. De hecho, en las actuales circunstancias muchos líderes árabes pueden sentirse enormemente incómodos compartiendo “foto de familia” con su homólogo israelí.

## **6. Posibles escenarios para la política exterior española**

Al valorar los posibles escenarios para la política exterior española, debemos tener en cuenta que los intereses de España están fuertemente vinculados con el interés general europeo e incluso euromediterráneo. En otras palabras, a España le interesa que la política exterior de la UE sea lo más coherente, creíble y eficaz posible, en buena medida porque España no tiene el peso suficiente en la escena internacional para prescindir de la Unión Europea y actuar en solitario. Por consiguiente, todo escenario que reduce la coherencia, credibilidad y eficacia de la política exterior europea es negativo para los intereses españoles.

El peor escenario para la diplomacia española parece descartado tras la decisión del 13 de marzo. Sería aquel en que el Proceso de Barcelona quedaría eclipsado por la Unión por el Mediterráneo y en que, en pocos años, el Proceso de Barcelona habría quedado reducido a su mínima expresión, de forma que lo que en él se hubiera venido desarrollando habría pasado a ser gestionado en el marco de la PEV (Política Europea de Vecindad) y de la Unión por el Mediterráneo, siendo esta última una iniciativa fuera del marco de la Unión Europea. Este hecho hubiera anulado años de esfuerzo de europeización y multilateralización de las relaciones euromediterráneas.

Este escenario, al que podría haberse llegado si no hubiera sido por las presiones alemanas, hubiera sido negativo para los intereses españoles, principalmente por dos motivos. Primero, porque significaría una involución respecto a la construcción de una política y un interés común europeo y euromediterráneo. Segundo, porque España habría perdido protagonismo en las cuestiones mediterráneas a favor de Francia y se habría desprestigiado el trabajo desarrollado por los gobiernos y el cuerpo diplomático español en el lanzamiento y mantenimiento del Proceso de Barcelona.

Si tan negativo hubiera sido este escenario, debemos preguntarnos por qué España no reaccionó más duramente ante algunos aspectos de la propuesta inicial de Nicolas Sarkozy. Principalmente, porque los intereses españoles y del Gobierno no se sitúan únicamente en el campo mediterráneo. Tras las elecciones francesas, el mantenimiento y a ser posible incluso una mejora de las relaciones franco-españolas se convirtió en una cuestión prioritaria, debido al impacto de estas relaciones sobre los intereses de España en la UE y, sobre todo, en cuestiones de tipo bilateral (terrorismo, infraestructuras, energía, etc.).

El mejor y aún posible escenario, no sólo para España, sino para la UE en su conjunto, sería aquél en que la Unión por el Mediterráneo se convierte en una faceta exitosa de un Proceso de Barcelona mejorado. Ello permitiría reconducir el impulso político que ha supuesto este período y reconducirlo para reforzar al marco de diálogo político e institucional del Proceso de Barcelona. Nos estaríamos dirigiendo hacia una suerte de Unión (o, para ser más modestos, Comunidad) Euromediterránea. Un proyecto que sería heredero del Proceso de Barcelona y que, con dicho cambio de nombre, indicaría que los socios tienen un compromiso de integración mayor que el que se ha producido en el marco del Partenariado Euromediterráneo.

Este “Barcelona Plus” comportaría la puesta en marcha de instituciones comunes (un secretariado reforzado, una asamblea parlamentaria con competencias, una presidencia ejecutiva, un conjunto de agencias sectoriales, etc.). En ese escenario se volvería a intentar consensuar la Carta para la Paz y la Estabilidad en el Mediterráneo, se completaría efectivamente la liberalización comercial con las medidas de acompañamiento que fueran necesarias e implicaría también una integración sur-sur. El diseño de esta profundización del Proceso de Barcelona no sería óbice para que las relaciones bilaterales se gestionaran en el marco de la Política Europea de Vecindad. Una política que debería ir ofreciendo cada vez más incentivos para la reforma política y económica, y que debería dotarse de mayor dotación presupuestaria.

Entre este escenario ideal y el descrito al principio, encontramos una serie de escenarios intermedios, caracterizados, por un lado, por una cierta decepción de los resultados de la cumbre de julio de 2008. Una decepción que podría deberse tanto a la interferencia del conflicto árabe-israelí y la consiguiente merma de fuerza política de una cumbre de estas características, como al hecho de que, finalmente, los proyectos que se aprobaran en este marco fueran incapaces de dar un salto significativo en los niveles de crecimiento económico de la región.

Como ya viene siendo habitual en la política exterior europea, asistiríamos, una vez más, a un caso de *capability-expectations gap*. En otras palabras, el revuelo generado

por la propuesta de Sarkozy habría causado unas expectativas sobredimensionadas en relación con el impulso político y los fondos que la UE y sus socios mediterráneos están dispuestos a destinar, y desafortunadas en vistas al contexto regional en que se está promoviendo la propuesta.

Además, es fácil que la necesidad de hacer equilibrios políticos e institucionales, es decir, el hecho de que tenga que hacerse compatible la preservación del papel que tiene la Comisión Europea, el reconocimiento del protagonismo de Francia y una mayor implicación de los socios del sur, puede acabar provocando algunas disfunciones. Algunas de las dudas que se señalaban al iniciar este documento acerca de la articulación de esta nueva modalidad del Proceso de Barcelona con las estructuras ya existentes podrían quedar sin resolver incluso después de la cumbre. Además, la precipitación con la que se está preparando la cumbre del mes de julio podría provocar que algunos de los proyectos que se aprueben ya se estén realizando, total o parcialmente, en el marco del Proceso de Barcelona, del 5+5 e incluso en los programas de Naciones Unidas para el medio ambiente<sup>46</sup>.

Una vez descartado el primer de los escenarios, el Gobierno español surgido de las elecciones de marzo de 2008 tiene ante sí el cometido de acercarse tanto como sea posible al mejor de los escenarios, trabajando para atenuar o eliminar algunas de las disfunciones que acabamos de subrayar. Para todo ello se aconseja llevar a cabo las siguientes acciones.

- Hacer propuestas de mejora del Proceso de Barcelona: con la vista puesta en el momento en que España ocupará la presidencia de la UE (2010), pero también en los dos años que quedan hasta entonces, el Gobierno español debería lanzar propuestas de mejora de los instrumentos y campos de actuación del Proceso de Barcelona. En ese esfuerzo deben volcarse los centros de investigación y *think tanks* sensibles en la materia y unir esfuerzos, tanto con los países que se hayan significado por su compromiso con el marco euromediterráneo como con aquéllos (Bélgica y Hungría) con quienes tendrá que coordinarse en el nuevo modelo de presidencias.
- Situar las personas en el centro de la agenda euromediterránea: en el marco de este esfuerzo para revitalizar el Proceso de Barcelona, España debería recordar que los destinatarios de esta cooperación son los ciudadanos de ambas orillas del Mediterráneo. Para compensar la deriva empresarial hacia la que el ejecutivo

---

46 Sobre la cuestión medioambiental, véase Oriol Costa (2008), *Dos Barcelonas para un mar, la transformación de la cooperación ambiental en el Mediterráneo*, en *Documentos CIDOB Mediterráneo*, n.º 10.

francés ha conducido el Proceso de Barcelona, España debería presionar para aumentar las acciones en política social, educación y respeto de las libertades fundamentales. Cuestiones como el empleo, el desarrollo rural, la educación primaria y secundaria, la formación profesional, el respeto de los derechos humanos, entre otras, deben ocupar el lugar que se merecen en la agenda euromediterránea.

- Aumentar los recursos destinados a los países mediterráneos: tanto en cantidad de dinero (fondos adicionales a lo ya previsto en las perspectivas financieras) como en la mejor ejecución de los fondos ya existentes. En ese sentido es importante, por un lado, aumentar los recursos de la FEMIP (siglas correspondientes al Instrumento de Inversión y Colaboración Euromediterráneas) y animar la creación de fondos de capital-riesgo. Además, España debería seguir apostando por la inclusión de la Agencia de Promoción de Inversiones en el Mediterráneo en la agenda de la cumbre de París. Por otro lado, debería solventar algunos de los problemas observados en la gestión de MEDA I y MEDA II en la ejecución de los proyectos financiados por el IEVA. Pensando a largo plazo, es importante que España empiece a plantear y debatir con sus socios europeos y mediterráneos cómo dar un salto de mayor magnitud en las perspectivas financieras que deberían aprobarse en 2014. En ese sentido, será especialmente importante no presentar la prioridad mediterránea en contraposición a la de Europa oriental, sino buscar un refuerzo financiero de ambas dimensiones de la Política Europea de Vecindad.
- Evitar al máximo los solapamientos: España debe coordinarse con otros países y con la Comisión Europea para evitar que los proyectos y la dimensión política de la Unión por el Mediterráneo se solape con los proyectos y estructura del Proceso de Barcelona. En ese sentido, debería aspirarse a tener un único foro político y, para ello, hace falta que todos los miembros de la Unión por el Mediterráneo lo sean también del Proceso de Barcelona. España debería apoyar, pues, la plena integración de Libia, Mónaco, Bosnia-Herzegovina, Croacia y Montenegro en el Partenariado Euromediterráneo para evitar disfunciones. En cuanto a los proyectos, debe quedar claro que estamos ante una nueva modalidad de cooperación en el seno del Proceso de Barcelona, y debe evitarse que se empiecen proyectos siguiendo esta modalidad que ya se estén llevando a cabo con éxito en el marco de Barcelona. Finalmente, como país que siempre ha apostado por el refuerzo institucional del Proceso de Barcelona, deben hacerse propuestas concretas sobre la función y articulación de la copresidencia y del secretariado. España debe apoyar plenamente la idea de crear el *Joint Permanent Committee*, y que éste sea una estructura ágil, resolutiva e inclusiva.
- Aprovechar al máximo la nueva modalidad de cooperación que puede suponer la Unión por el Mediterráneo. España debe analizar qué tipo de proyectos tienen un

interés estratégico y qué actores en España podrían involucrarse en este tipo de proyectos. Tras esta reflexión, se tienen que intensificar las conversaciones con los responsables de la Comisión y de la futura Presidencia francesa y, si es posible, presentar proyectos conjuntamente con algún país del sur o del este del Mediterráneo. Algunos autores ya han señalado áreas en las que España podía desempeñar un papel importante, como la promoción de los *clusters* industriales, el desarrollo rural, el medio ambiente, la energía o la reforma administrativa y del sector financiero<sup>47</sup>. Hay que tener en cuenta que en 2008 se aprobará sólo una primera tanda de proyectos y que en años posteriores algunos de éstos se renovarán y se aprobarán nuevas iniciativas. Todo indica que el proyecto de la Agencia de Promoción de Inversiones está suficientemente maduro y España debería volcarse diplomáticamente para que se incluyera dicho proyecto en la primera ronda. Sin embargo, España también debería empezar a pensar en cómo articular nuevos proyectos a dos años vista, precisamente cuando Madrid ejerza la Presidencia de la UE. Tal como decíamos anteriormente, dentro de estos proyectos España debería apostar por aquéllos que tienen un impacto más directo en el bienestar de los ciudadanos de ambas orillas.

- Evitar la opacidad en la adjudicación de proyectos: la precipitación con la que se está preparando la cumbre y el control que Francia ha ejercido hasta este momento sobre la información generan dudas sobre la transparencia y objetividad con la que se adjudiquen estos proyectos. Si eso fuera así, puede acabar dañando la imagen no sólo de la Unión por el Mediterráneo, sino del conjunto del Proceso de Barcelona. Además, si estallara cualquier crisis podría provocar un endurecimiento de los ya estrictos procedimientos de adjudicación de ayudas europeas. Por consiguiente, el Gobierno español debe hacer de esta transparencia una prioridad, aspecto en el que seguro encontrará a la Comisión, Alemania y tantos otros países miembros como aliados.
- Mantener en vida el 5+5: el 5+5 es un instrumento útil en sí mismo y deben preservarse sus virtudes como foro donde participan los países magrebíes y con un alto contenido informal. Ya que la Unión por el Mediterráneo no quiere trabajar en los temas de defensa (salvo en el campo de la protección civil), el mantenimiento de la estructura 5+5 puede pasar, entre otras medidas, por el refuerzo del 5+5 de ministros de defensa.

---

47 Gonzalo Escribano y Alejandro Lorca (2008), *La Unión Mediterránea: una unión en busca de proyecto*, Documento de Trabajo n.º 13, Madrid: Real Instituto Elcano.

## 7. A modo de conclusión

Como hemos visto, el lanzamiento de la Unión por el Mediterráneo ha tenido un impacto significativo en la cooperación euromediterránea. Buena parte de la atención gubernamental, pero también de círculos académicos y de expertos, se ha volcado en esta cuestión. Las reacciones generadas que provocó su lanzamiento, tanto a nivel de fondo como de forma, han ido modificando sustancialmente la propuesta. No obstante, cada vez parece más claro que la Unión por el Mediterráneo ni sustituye ni compite con el Proceso de Barcelona, sino que se sitúa bajo su paraguas. Será una nueva modalidad de cooperación que buscará, sobre todo, ser más flexible y movilizar nuevos recursos, y que irá acompañada de una renovación de las estructuras institucionales y de funcionamiento del Proceso de Barcelona.

Tras estas modificaciones, la propuesta puede ser positiva en la revitalización de las relaciones euromediterráneas, y no hay motivo para que los socios del Proceso de Barcelona, y entre ellos España, se impliquen al máximo en esta nueva etapa. No obstante, sería precipitado pensar que esta nueva modalidad de cooperación obtenga unos resultados muy distintos a los obtenidos hasta día de hoy por el Proceso de Barcelona. Esta nueva modalidad de cooperación se topará con muchos de los obstáculos que éste se ha encontrado desde su creación, en particular los efectos paralizadores del conflicto árabe-israelí. En este sentido, si se tienen unas expectativas exageradas, fruto de los discursos grandilocuentes de algunos responsables franceses, es fácil caer en una nueva etapa de decepción y frustración.

No obstante, si se tienen unas expectativas más modestas y se intenta aprovechar al máximo los instrumentos de esta modalidad, sin dejar de lado, eso sí, los métodos de cooperación ya existentes, podemos obtener resultados concretos en campos como

las interconexiones eléctricas o en proyectos medioambientales. Es difícil pensar que sea a través de estos proyectos que se logre satisfacer los ambiciosos y aún vigentes objetivos de la Declaración de Barcelona de 1995. No obstante, no es menos cierto que todo impulso a la cooperación entre países mediterráneos es positivo, y que contribuirá, a medio o largo plazo, a crear condiciones para una extensión de la cooperación en campos todavía demasiado sensibles y a profundizarla en ámbitos donde ésta ya se está desarrollando.

# Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
- 14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
- 15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
- 16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.
- 17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.
- 18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.
- 19/2008. **Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana.** Ainhoa Marín Egoscozabal.
- 20/2008. **Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española.** Angustias Hombrado Martos.
- 21/2008. **Los objetivos de España en su acción exterior.** Fundación Alternativas.
- 21\*/2008. **The goals of Spain in its Foreign Action.** Fundación Alternativas.
- 22/2008. **Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la cooperación española.** Fernando Casado Cañeque.
- 23/2008. **Una nueva etapa en las relaciones entre España y la India.** Rubén Campos Palarea.
- 24/2008. **Las clases medias latinoamericanas y España: oportunidades y desafíos.** David Matesanz Gómez y Andrés Palma Irarrázabal.
- 25/2008. **España y el futuro constitucional de la UE.** Carlos Closa Montero.
- 26/2008. **Movimientos indígenas en América Latina: cinco estudios de casos.** Pilar Monreal Requena.
- 27/2008. **Relaciones bilaterales hispano-vietnamitas.** Antonio J. Peláez Tortosa.