

CAPÍTULO TERCERO

SEGURIDAD, PROSPERIDAD E INTERCAMBIO CULTURAL Y HUMANO: LOS GRANDES OBJETIVOS DE LAS RELACIONES EUROMEDITERRÁNEAS

SEGURIDAD, PROSPERIDAD E INTERCAMBIO CULTURAL Y HUMANO: LOS GRANDES OBJETIVOS DE LAS RELACIONES EUROMEDITERRÁNEAS

EDUARD SOLER I LECHA

INTRODUCCIÓN

Las relaciones euromediterráneas se han caracterizado por intentar avanzar hacia la paz, la estabilidad y el intercambio cultural y humano en un espacio, el Mediterráneo, caracterizado por el conflicto y las desigualdades. Así pues, estas relaciones, ya sea en la forma del Proceso de Barcelona o ahora con la Unión para el Mediterráneo (UpM), comparten objetivos y visión estratégica con la Alianza de Civilizaciones, iniciativa a la que este Cuaderno de Estrategia dedica una especial atención.

El Proceso de Barcelona se inició en 1995 y desde sus inicios ha estado sometido a una doble dinámica. Por un lado, se ha intentado revitalizar, reforzar e incluso reinventar un marco que a pesar de sus enormes virtudes no conseguía acercarse a los objetivos inicialmente marcados. Por otro lado, este marco se ha visto afectado de forma regular por las escaladas de conflicto en Oriente Próximo que sin llegar a impedir su funcionamiento han entorpecido enormemente distintos ámbitos de cooperación y muy especialmente en el campo de la seguridad.

La UpM es el último intento de revitalización de estas relaciones euro-mediterráneas. Como veremos más adelante, aunque inicialmente surgió como una alternativa al Proceso de Barcelona, se ha acabado convirtiendo en su prolongación y también ha heredado parte de sus problemas. A los pocos meses de vida, la UpM se ha visto también afectada por el conflicto árabe-israelí. La operación israelí en Gaza de diciembre de 2008 y enero de 2009, además de comportar una crisis humanitaria y de dinamitar los canales de negociación previamente abiertos entre Siria e Israel, ha tenido como efecto colateral complicar la puesta en marcha de la UpM.

No obstante, esta crisis puede (y debería) actuar como revulsivo para que tanto los países europeos como sus socios mediterráneos den máxima prioridad a los espacios de diálogo y cooperación entre todos los países del espacio euromediterráneo. Una vez más, se pone de manifiesto la pertinencia de las ideas y objetivos que han guiado desde 1995 el Proceso de Barcelona. Este marco, también conocido como Partenariado Euromediterráneo, se ha distinguido por comprender desde buen principio que la seguridad, la estabilidad, la prosperidad y el intercambio cultural y humano son elementos íntimamente ligados y que es muy difícil conseguir avances en cada uno de ellos sin progresos simultáneos en el resto.

Evidentemente, el Proceso de Barcelona y ahora la UpM no son el único ámbito de relación entre los europeos y los socios mediterráneos. A nivel europeo cabe destacar la existencia de la Política Europea de Vecindad (PEV) desde 2004 a la que también nos referiremos en este capítulo. Fuera de la UE existen iniciativas de carácter subregional (como el 5+5 para el Mediterráneo Occidental), diálogos mediterráneos lanzados por otras organizaciones (OTAN, OSCE) y una densa malla de relaciones bilaterales entre los estados del espacio euromediterráneo. A todo este conjunto se le ha añadido una iniciativa global como la Alianza de Civilizaciones.

En este capítulo no abordaremos ni dicha Alianza, ni las relaciones bilaterales, ni los foros en que la UE no tiene un papel central ya que estas cuestiones se tratan ampliamente en otros capítulos de este Cuaderno de Estrategia. Nos centraremos en el estudio de las relaciones euromediterráneas, o lo que es lo mismo, el análisis del funcionamiento y resultados del Proceso de Barcelona, de la PEV y, desde 2008, de la UpM. Partimos de la consideración que pueden extraerse lecciones sobre cuál puede ser la contribución de la seguridad y la defensa a un mayor intercambio humano y cultural en el Mediterráneo y viceversa. En otras palabras, debemos extraer lecciones de los 14 años de vida del Partenariado Euromediterráneo y entender también en qué medida la nueva UpM corre el riesgo de caer en las mismas trampas.

Con este objetivo, este texto empieza evaluando los resultados de la cooperación en materia de seguridad y defensa en el Proceso de Barcelona, poniendo de manifiesto que algunas de las asunciones que han caracterizado el desarrollo de este marco de diálogo han sido cuestionadas. Se aborda, a continuación, el proyecto de UpM, analizando cómo surgió la propuesta inicial por parte de Francia, cómo evolucionó hasta su forma

actual y valorando si supone una ruptura o una continuidad en relación con los principios básicos de las relaciones euromediterráneas. Tras este análisis, el capítulo se cierra con un apartado conclusivo en que se avanzan posibles vías de actuación.

DESARROLLO DEL CAPÍTULO DE SEGURIDAD EN EL PROCESO DE BARCELONA

El Proceso de Barcelona, surgió en un contexto caracterizado por el fin de la Guerra Fría, por un relativo optimismo respecto a la situación en Oriente Medio (conferencia de Paz de Madrid, acuerdos de Oslo de 1993), por el drama de Argelia y por la voluntad de la UE de hacerse más presente en la escena internacional. El Mediterráneo siempre ha sido central entre las prioridades europeas y en un contexto en que acababa de caer el telón de acero, los europeos (y entre ellos muy claramente los españoles) veían con preocupación que el Mediterráneo pudiera convertirse en una nueva frontera o, aún peor, en una línea de falla.

Se constataba que las políticas desarrolladas hasta entonces (Política Mediterránea Global, Política Mediterránea Renovada) no habían producido los resultados esperados y que era necesario dar mayor impulso al diálogo político y redoblar esfuerzos para disminuir las disparidades entre ambas orillas del Mediterráneo (1).

El Proceso de Barcelona surge en este contexto y es fruto de la fusión de dos iniciativas que no llegaron a materializarse: la Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM) y el partenariado euro-magrebí. De la primera, inspirada en el modelo del Proceso de Helsinki se heredó, por un lado, la voluntad de trabajar a escala mediterránea y, por otro lado, la convicción que debía actuarse en distintos frentes (el político, el económico y el socio-cultural). La propuesta de crear la CSCM fue lanzada en 1990 por los ministros italiano y español de Asuntos Exteriores y aunque no llegó a convocarse, su huella es bien visible en el Proceso de Barcelona que se inició cinco años después. Dicho proceso se estructuró en tres cestos correspondientes a los tres frentes antes mencionados y se consideró que debía avanzarse en los tres de forma simultánea porque las tres dimensiones estaban vinculadas entre sí.

(1) Sobre la fase previa al Proceso de Barcelona véase XENAKIS, DIMITRIS y CHRYSOCHOOU, DIMITRIS, «*The emerging Euro-Mediterranean system*», Manchester: Manchester University Press y KHADER, BICHARA «*Le Partenariat Euro-Méditerranéen après la conférence de Barcelone*», París: l'Harmattan, 1997.

Del partenariado euro-magrebí, idea propuesta en el Consejo Europeo de Lisboa en 1992 y que tenía como principal objetivo construir un área de libre comercio entre la UE y los países del Magreb, se heredó, por un lado, el convencimiento de que la liberalización comercial era fundamental para conseguir progreso en la región y, por otro lado, la lógica del partenariado (una asociación entre iguales).

Entre el año 1992 y 1995 se fue perfilando el Proceso de Barcelona que finalmente se lanzaría durante la Presidencia Española de la UE. Un hecho que se produciría en un clima de relativo optimismo a pesar de todas las dificultades para llegar a acuerdos sobre los miembros y observadores de dicho proceso y sobre algunos contenidos de la declaración como lo relativo al terrorismo, al desarme o al derecho a la autodeterminación (2).

Como hemos dicho, el Proceso de Barcelona se ha articulado alrededor de tres cestos. Cabe señalar, no obstante, que a partir de 2005 se habla de la incorporación de un cuarto cesto sobre cuestiones de Justicia y Asuntos de Interior (3). El primer cesto corresponde a las cuestiones políticas y de seguridad. En éste ámbito los avances han estado siempre condicionados por el conflicto árabe-israelí (4). Bien pronto, de hecho sólo un año después de la Conferencia de Barcelona, se vio que las dificultades serían inmensas para conseguir el deseado objetivo de hacer del Mediterráneo un área de paz y seguridad.

Este desencanto tiene como ejemplo más claro el hecho de que en la Conferencia Euromediterránea de Marsella no se pudiera aprobar la

(2) Véase BARBÉ, ESTHER «*The Barcelona Conference: Launching the pad of a Process*» en *Mediterranean Politics*, vol. 1, núm. 1, 1996, pp. 35-42.

(3) En la Conferencia Euromediterránea de Valencia (2002) ya se incluyó un Plan de acción sobre cuestiones JAI con un especial énfasis en los temas de terrorismo y control de flujos migratorios. La inclusión de un cesto con entidad propia en 2005 fue fruto de un esfuerzo conjunto de España, Francia y Marruecos y a diferencia de anteriores intentos de avanzar en este campo, esta nueva fase se ha caracterizado, por un lado, por poner sobre la mesa los lazos entre cooperación en materia migratoria y políticas de desarrollo en los países de origen y, por otro lado, por poner de relieve la creciente importancia de la dimensión euroafricana. Sobre estas cuestiones ver PINYOL, GEMMA «*España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones*» en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 79-80, diciembre de 2007, pp. 87- 105; WOLFF, SARAH «*España y la gobernanza de la seguridad mediterránea: vecinos, espacios y actores*» en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 79-80, diciembre de 2007, pp 107-123 y SORROZA, ALICIA «*La Conferencia euroafricana de Migración y Desarrollo: más allá del espíritu de Rabat*» *ARI del Real Instituto Elcano*, núm 93, 2006 y AUBARELL, GEMMA, ZAPATA-BARRERO, RICARD Y ARAGALL, XAVIER, «*Immigration Policies: The Development of the External Dimension and its Relationship with the Euro-Mediterranean Process*», *EuroMeSCo paper*, núm. 79, febrero 2009.

(4) Véase, por ejemplo ASSEBURG, MURIEL «*The EU and the Middle East Conflict: Tackling the main obstacle of the Euro-Mediterranean Partnership*» en *Mediterranean Politics*, vol. 8, núm. 2-3, verano-otoño 2003, pp. 174-191.

Carta para la Paz y la Estabilidad en el Mediterráneo. La situación creada tras la la intifada de Al-Aqsa echó a perder años de esfuerzo negociador. Aunque este documento no hubiera sido vinculante jurídicamente pero hubiera enviado un claro mensaje político sobre la voluntad de los socios euromediterráneos de trabajar conjuntamente en el ámbito de la seguridad (5).

En otras palabras, la firma de esta carta hubiera sido un paso significativo hacia el objetivo de construir, utilizando la terminología de Fulvio Attinà, un partenariado de seguridad que, en un futuro podría convertirse en una comunidad de seguridad (6). Sin embargo, el fracaso del año 2000 envió la señal contraria y volvió a poner sobre la mesa la discusión sobre la existencia de culturas de seguridad distintas en el espacio euromediterráneo (7).

Tras esta frustración, los socios del Proceso de Barcelona rebajaron sus expectativas y adoptaron un enfoque más pragmático. Por un lado, se empezaron a priorizar los canales bilaterales de cooperación (especialmente en el ámbito de la PESD). Por otro lado, en el terreno multilateral, la cooperación y el diálogo se centraron los esfuerzos en la lucha antiterrorista y también en cuestiones menos sensibles políticamente como la protección civil (8). Veámoslo con mayor detalle.

La apertura de la PESD al Mediterráneo

Con la puesta en marcha de la PESD se ha querido evitar la desconfianza que el lanzamiento en 1994 de la Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR) y de la Eurofuerza Operativa Rápida (EUFOR) provocó entre algunos socios mediterráneos. Así pues, se ha hecho un importante esfuerzo por abrir en la medida de lo posible la PESD a

(5) Véase ALIBONI, ROBERTO. «*Building Blocks for the Euro-Mediterranean Charter on Peace and Stability*», EuroMeSCo paper, núm. 7, 1999 y ORTEGA, MARTÍN (ed.) «*The future of the Euro-Mediterranean Security Dialogue*» Ocasional Paper, núm. 14, WEU Institute.

(6) Véase ATTINÀ, FULVIO «*The Building of a Regional Security Partnership and the Security-Culture Divide in the Mediterranean Region*» en ADLER, EMMANUEL; BICCHI, FEDERICA, CROWFORD, BEVERLY y DEL SARTO, RAFFAELLA *The convergence of civilizations. Constructing a Mediterranean Region*, Toronto: Toronto University Press, 2006.

(7) Véase Bilgin, Pinar, *Regional Security in the Middle East. A critical perspective*, Londres. Routledge, 2005.

(8) Para un estudio de la evolución del tratamiento de las cuestiones de seguridad en el marco euromediterráneo véase ALIBONI, ROBERTO «*10 ans de dialogue politique et de sécurité au sein du processus de Barcelone*» en *Geoeconomie*, núm 35, 2005, pp. 101-120 y BALFOUR, ROSA «*Rethinking the Euro-Mediterranean Political and Security Dialogue*» Ocasional Paper, ISS-EU, núm. 52.

los socios mediterráneos (9). Los canales bilaterales han sido los más utilizados.

El ejemplo más claro del recurso a la bilateralidad lo hallamos en las relaciones con Marruecos. El discurso marroquí respecto sus relaciones con la UE se ha caracterizado por solicitar un tratamiento diferenciado, es decir, un marco de relaciones con la UE que mostrara su firme voluntad de cooperar con la UE en campos bien diversos y su disponibilidad para llevar a cabo las medidas necesarias para hacerlo posible. Por consiguiente, es bien comprensible que Marruecos se haya mostrado especialmente abierto a colaborar con la construcción de la Política Europea de Seguridad y de Defensa (PESD) hasta el punto de colaborar con efectivos en una misión de la PESD en Bonsia-Herzegovina: la Misión Althea que substituyó a una anterior (de la OTAN) en la que tropas marroquíes estuvieron ya implicadas (10).

Marruecos no sólo se presenta como un aliado de la UE sino también como un alumno aventajado. Es por ello que Marruecos recibió particularmente bien el carácter bilateral y diferenciador de la Política Europea de Vecindad (PEV). No obstante, Marruecos solicitó dar un paso más. Es decir, trabajar hacia la consecución de lo que se conoce como el estatuto avanzado (11).

El 13 de octubre de 2008 se anunció el lanzamiento del estatuto avanzado de Marruecos. En otras palabras, la UE hizo pública una «hoja de ruta» que ha de permitir que, en los próximos años, este país pueda profundizar sus relaciones con la UE alcanzando altos niveles de integración con la UE sin convertirse en miembro de la misma. Ello podría concretarse, por ejemplo, en un nuevo acuerdo de libre cambio que, a diferencia del actual, haga posible la libre circulación de servicios, capitales y personas físicas con fines profesionales.

(9) Sobre la apertura de la PESD al Mediterráneo véase BISCOP, SVEN «*Opening Up the ESDP to the South: A Comprehensive and Cooperative Approach to Euro-Mediterranean Security*» en *Security Dialogue*, vol. 34, núm. 2, 2003, pp. 183-197.

(10) Sobre la implicación marroquí en dichas misiones véase MARSOU, MOKHTAR «*La participación de las Fuerzas Armadas Reales Marroquíes en la operación ALTHEA*» en SOLER I LECHA, EDUARD y MESTRES, LAIA (coords.) V Seminario Internacional de Seguridad y Defensa en el Mediterráneo: la seguridad multidimensional, Barcelona: Fundació CIDOB / Ministerio de Defensa.

(11) Sobre este estatuto véase JAIDI, LARBI «*Estatuto avanzado Unión Europea – Marruecos: ¿un nuevo moderlo de partenariado?*» en Afkar-ideas, núm 14, verano de 2007, pp. 20-23; MARTÍN, IVÁN «*El estatuto avanzado de Marruecos en la UE: ¿cuánto más que la asociación y cuánto menos que la adhesión?*» ARI del Real Instituto Elcano, núm. 158, diciembre 2008 y FLORENSA, SENÉN (dir.) *Le Maroc et l'Union Européenne, vers un statut avancé dans l'association euro- méditerranéenne*, Barcelona : IEMed.

En el campo de la seguridad y defensa, este estatuto avanzado puede incrementar la participación de Marruecos en distintos espacios de toma de decisiones (especialmente en el Comité Político y de Seguridad) así como reforzar la cooperación euro-marroquí en el marco de la PESD, creando un acuerdo marco de participación de Marruecos en las misiones de la PESD y proporcionando a Marruecos una mejor seguridad en la información. Si hablamos de la seguridad en un sentido más amplio (introduciendo cuestiones de seguridad interior) las perspectivas de cooperación son todavía más amplias y se están estudiando mecanismos de cooperación en el control fronterizo y del tráfico de droga o en la participación marroquí en el Colegio Europeo de Policía (CEPOL) (12).

Cooperación en la lucha anti-terrorista

El diálogo en materia de terrorismo ha sido uno de los temas más importantes pero a la vez más controvertido de la agenda euromediterránea. Aunque los atentados del 11 de septiembre en Washington y muy especialmente otros atentados en ciudades europeas como Madrid o Londres y en ciudades del sur del Mediterráneo como Amman o Casablanca, hayan puesto en el centro de la agenda la cuestión del terrorismo, este fenómeno no es nuevo en el Mediterráneo.

De hecho, poco antes del lanzamiento del Proceso de Barcelona en 1995, Argelia estaba sufriendo incontables atentados y el también argelino Grupo Islámico Armado (GIA) perpetró un atentado en el metro de París. La cuestión del terrorismo y de la cooperación en lucha antiterrorista ya estaba, pues, entre los temas a tratar en 1995 y de hecho fue objeto de fuertes disputas entre los representantes euromediterráneos en el proceso de negociación de la declaración de Barcelona.

Diez años después, en la cumbre de Barcelona, el terrorismo se convirtió, según el rotativo francés *Le Monde*, en uno de los «temas estrella», llegando a afirmar que «la cooperación euromediterránea se reorientaba hacia la lucha antiterrorista» (13). En 2005, al igual, como en 1995, había distintos pareceres respecto a qué es terrorismo y qué es resistencia a la ocupación o sobre el tratamiento del llamado «terrorismo de estado». Estas discrepancias siguieron dificultando mayor concreción en los acuer-

(12) Véase «*Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales/Statut Avancé*», Luxemburgo, 13 de octubre de 2008.

(13) Véase FRENCZI, THOMAS «*Dix ans après Barcelone, la coopération se réoriente se réoriente vers la lutte antiterroriste*» *Le Monde*, 27 de noviembre de 2005.

dos pero, al menos, había voluntad para trabajar aunque fuera en una lógica de mínimo común denominador.

Este acuerdo de mínimos tomó la forma del llamado Código Euromediterráneo de Conducta contra el terrorismo, aprobado en la cumbre de Barcelona de 2005. Los socios euromediterráneos no llegaron a poder definir el concepto de terrorismo (algunos dijeron entonces que tampoco aspiraban a ello) pero sí que se comprometieron a concluir la Convención General sobre Terrorismo Internacional con una definición legal de los actos terroristas para antes de la 60ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas (14).

El principal mérito de este código es, por un lado, la voluntad de llegar a un acuerdo evacuando discrepancias que parecían insalvables. Y, por otro lado, avances en relación a la determinación de las causas, a la manera de combatirlas y a los efectos de los atentados. Un enfoque, en otras palabras, bien distinto al propuesto por la entonces administración estadounidense en el marco de la Guerra Global contra el Terror. Entre otros aspectos dignos de mención, el código de conducta euromediterráneo expresa una condena unánime al terrorismo, en todas sus formas y manifestaciones así como la determinación a erradicarlo y combatir a quienes lo sustentan. Luego hay menciones diversas a la legalidad internacional y compromisos como el de no ofrecer asilo político a terroristas, el de condenar el terrorismo sin añadir calificativos y el de esforzarse en no asociar el terrorismo con ninguna religión o cultura. Con todo, se deja un margen importante a la voluntad política de cada Estado para avanzar con mayor rapidez en la cooperación en este ámbito (15).

En consonancia con este último punto, cabe señalar que tan o más importante que la voluntad mostrada al adoptar este código de conducta, es el impulso que la cooperación en materia de lucha antiterrorista está adquiriendo fuera del marco multilateral euromediterráneo. Así pues, es en el ámbito multi-bilateral de la Política Europea de Vecindad, en el marco subregional del 5+5 o en acuerdos y acciones de naturaleza estrictamente bilateral (por ejemplo entre España y Marruecos) donde se están produ-

(14) *Euro-Mediterranean Code of Conduct on Countering Terrorism*, Barcelona, 28 de noviembre de 2005.

(15) Algunos análisis sobre este código son REINARES, FERANDO «*Mediterráneo y terrorismo internacional: ¿Un nuevo marco para la cooperación?*» ARI del Real Instituto Elcano, núm 149, diciembre de 2006 y NÚÑEZ, JESÚS y HAGERAATS, BALDER «*La Cooperación Euro-mediterránea en la lucha contra el terrorismo internacional: bases de partida*», informe presentado en el VII Seminario Internacional de Seguridad y Defensa en el Mediterráneo, Barcelona, 2 de diciembre de 2008.

ciendo avances más significativos. Junto a esta cooperación norte-sur, estamos asistiendo a una cada vez mayor cooperación entre los servicios de inteligencia en el Magreb que es capaz de evacuar los contenciosos bilaterales entre estos países.

La protección civil

La cooperación euromediterránea en protección civil está emergiendo como una de las pocas áreas de cooperación que puede permanecer inmune al contagio de la inestabilidad en Oriente Medio. Una inestabilidad que, como hemos visto, es capaz de bloquear casi toda la agenda de seguridad y buena parte de las otras agendas.

Además, el Mediterráneo es un entorno propicio para la cooperación en materia de protección civil. Los países mediterráneos sufren regularmente los efectos de numerosos desastres naturales (terremotos, inundaciones, incendios, etc...) tras los cuales suelen producirse demandas de cooperación y asistencia internacional.

En muchos casos los países vecinos ya han concluido acuerdos de ayuda mutua (es el caso de España con sus vecinos, incluidos Marruecos y Argelia). Dicha tendencia puede extenderse, y de hecho así se está haciendo, a escala euromediterránea. Como en otros casos, la UE y sus estados miembros han combinado acciones en el ámbito multilateral y en el bilateral (16).

El primer proyecto euromediterráneo en materia de protección civil se lanzó en 1996 bajo impulso de Egipto e Italia y fueron sumándose más estados, empezando por Argelia y Francia. Este «proyecto piloto para la creación de un sistema euromediterráneo para mitigar, prevenir y gestionar los desastres naturales o causados por la mano del hombre» se focalizó, sobre todo, en formación, intercambio de formación y tecnología y creación de redes. Los balances que se han hecho de esta cooperación han sido favorables e incluso se ha expresado la convicción de que puede tener un efecto positivo en la promoción de la confianza y la apertura de otros ámbitos de cooperación en materia de seguridad (17).

(16) Para un análisis exhaustivo véase BREMBERG, NIKLAS; DRISS, AHMED; HORTS, JACOB; SOLER I LECHA, EDUARD y WERENFELS, ISABELLE, «*Flexible Multilateralism: Unlimited Opportunities? The Case of Civil Protection in the Mediterranean*», EuroMeSCo paper, núm 80. febrero de 2009.

(17) Véase COURELA, PEDRO «*Civil Protection as a Euro-Mediterranean Project: The Case for Practical Co-operation*», EuroMeSCo paper, núm. 34, 2004.

En 2004, en un momento en que parecía casi imposible cooperar en cuestiones de seguridad en el espacio euromediterráneo, se dio un nuevo impulso a la cooperación en protección civil con la aprobación del «Programa Bridge». Dicho programa, que abordaba la prevención de situaciones de riesgo, información pública y medidas para facilitar la asistencia mutua en caso de emergencia, posibilitó la realización de intercambios y ejercicios de naturaleza diversa (18).

En 2005, en la cumbre de Barcelona de 2005, la cooperación en materia de protección civil volvió a identificarse como una línea de acción prioritaria. Así fue repitiéndose en otros encuentros euromediterráneos (conferencia euromediterránea de Tampere en 2006 y en la de Lisboa en 2007). Por consiguiente, no es de extrañar que, como veremos más adelante, en el momento que se lanzó la UpM, se seleccionase la protección civil como uno de los ámbitos en que podrían desarrollarse nuevos proyectos.

EL PROCESO DE BARCELONA, UN MARCO EN REVISIÓN

Tras catorce años de existencia, se han venido cuestionando algunas de las asunciones del Proceso de Barcelona. Es cuestionable, en primer lugar, que dicho Proceso no se haya implicado en la resolución de conflictos regionales. En segundo lugar, es discutible la fe de algunos en la cadena causal que a través de la liberalización comercial debería llegarse a la prosperidad, la apertura política y la paz en el Mediterráneo. En tercer lugar, las prácticas de la UE, especialmente con la puesta en marcha de la Política Europea de Vecindad (PEV), han introducido algunas dudas sobre la importancia del enfoque regional y sobre la necesidad de generar una lógica de «partenariado» entre los países europeos y sus socios mediterráneos. Finalmente, es dudoso que el Proceso de Barcelona (y todavía más la PEV) esté respondiendo a una teóricamente deseada relación de igualdad entre los distintos socios.

Todo ello ha impactado sobre la línea de flotación de un Proceso de Barcelona que tanto por motivos de contexto regional como por una voluntad desigual entre las partes implicadas, se ha visto cuestionado. Estudiemos con mayor detalle estas tres líneas de crítica puesto que, como analizaremos en el siguiente apartado, también han marcado también la gestación de la UpM.

(18) WARREN, P. / MVH CONSORTIUM (2007) «*Mid-Term Evaluation EuroMed Bridge Programme for the Prevention, Reduction and Management of Natural and Manmade Disasters 2005-08*», Final Report, Agosto de 2007 (Framework Contract EuropeAid/119860/C/SV/Multi, Lot núm. 6: Environment Specific Contract núm. 2007/135651).

El Proceso de Barcelona y los conflictos regionales

Como hemos visto el Proceso de Barcelona surgió en un contexto marcado por la esperanza de paz en Oriente Próximo. Ante un Proceso de Paz en funcionamiento y en el que la UE jugaba entonces un papel secundario, la declaración de Barcelona especificó que el marco que se creaba en 1995 no tenía «por objeto sustituir las demás acciones e iniciativas emprendidas en favor de la paz, la estabilidad y el desarrollo de la región» (19). La lógica de esta afirmación reflejaba un ejercicio de modestia pero también la expresión de que nadie debía percibir el Proceso de Barcelona como un espacio o como un instrumento para la resolución de los conflictos existentes en la cuenca mediterránea.

El Proceso de Barcelona confiaba, tal como se reafirmó en la cumbre euromediterránea de 2005, que sus trabajos ayudarían a conseguir una «región de paz, seguridad y prosperidad». En ese sentido se especificó que «continuarían trabajando juntos para alcanzar una solución justa, comprensiva y duradera al conflicto árabe-israelí» (20). No obstante, no debe interpretarse esta declaración como una voluntad de implicarse directamente en las conversaciones de paz. Es la expresión de la convicción de que los esfuerzos por trabar lazos entre los distintos países del espacio euromediterráneo (incluido Israel y sus vecinos árabes) coadyuvan a generar mejores condiciones para la negociación.

Sin embargo, la evolución de las relaciones euromediterráneas demuestra que es muy difícil generar procesos de cooperación e integración si persisten los conflictos regionales. El caso más evidente es como el del conflicto árabe-israelí ha contaminado regularmente el desarrollo del Proceso de Barcelona. En momentos de tensión países como Siria o Líbano han decidido ausentarse de las reuniones ministeriales, ha sido imposible consensuar unas declaraciones comunes y se han paralizado buena parte de la cooperación en cuestiones de seguridad (21).

Con una intensidad mucho menor debe recordarse que la no resolución del conflicto del Sáhara Occidental y sus repercusiones en las relaciones argelino-marroquíes también han puesto impedimentos a la consecución de algunos objetivos como el fomento de la integración sur-sur. El caso más evidente es que la frontera entre Argelia y Marruecos siga cerrada y

(19) *Declaración de Barcelona*, 27-28 de noviembre de 1995.

(20) *Five Years Work-Programme*, Barcelona, 28 de noviembre de 2005, 15074/05 (Presse 327).

(21) Véase SCHÄFFER, ISABELLE y IBRAHIM, FERHAD (2004) »*Regional Crises and Europe: How the Middle East Conflict and Iraq War Affect the EMP*», EuroMeSCo paper, núm. 40.

que Argelia no se haya integrado en el acuerdo de Agadir para la creación de una zona de libre comercio (22).

No es de extrañar, pues, que la estrategia de intentar establecer marcos de cooperación y encuentro para crear así mejores condiciones para una resolución de conflictos se haya visto cuestionada, tanto desde el mundo académico como desde la propia UE. Para algunos especialistas esta estrategia equivale a construir la casa por el tejado ya que es muy difícil alcanzar altos niveles de cooperación e integración si persisten conflictos regionales que envenenan las relaciones entre los países de este espacio (23). La propia UE en un documento de 2004 titulado «Un Partenariado Estratégico con el Mediterráneo y Oriente Medio realiza una constatación parecida al señalar que «no será posible conseguir una zona de paz, prosperidad y progreso hasta que no se consiga una resolución del conflicto» (24).

El dilema que este análisis plantea es el siguiente: ¿Deben centrarse los esfuerzos en la resolución de conflictos o en el fomento de la integración regional? Y la derivada práctica de dicho dilema es si debe seguirse la estrategia del Proceso de Barcelona de intentar mantener cuantos más ámbitos de cooperación y a cuantos más niveles mejor en que árabes e israelíes o marroquíes y argelinos puedan encontrarse o si, por el contrario, el Proceso de Barcelona debe contar con mecanismos y foros específicos que tengan como principal objetivo la resolución de los distintos contenciosos regionales.

¿Del libre comercio al desarrollo, la apertura, la estabilidad y la paz?

Analistas y movimientos sociales han criticado el Proceso de Barcelona por haber puesto demasiado énfasis en la liberalización comercial, llegando a confundir el objetivo (creación de prosperidad compartida) con el instrumento (la liberalización comercial). En ocasiones se ha ido más allá criticando el sesgo economicista de las relaciones euromediterráneas.

De forma muy sintética puede decirse que el Proceso de Barcelona se asentaba en el convencimiento de que a través de una liberalización comercial con medidas de acompañamiento se generaría progreso y desarrollo, que así se haría

(22) La declaración de Agadir fue firmada por Marruecos, Túnez, Egipto y Jordania.

(23) CHOUROU, BÉCHIR «*The (ir)relevance of Security Issues in Euro-Mediterranean Relations*», en TANNER, FRED (ed.) *The European Union as a Security Actor in the Mediterranean: ESDP, Soft Power and Peacemaking in Euro-Mediterranean Relations*, Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH, 2001.

(24) *Final Report (approved by the European Council in June 2004) on an EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East.*

más fácil la apertura política en los países del sur y del este del Mediterráneo y, finalmente, que los futuros gobiernos democráticos de la región abandonarían el uso de la violencia como un instrumento para dirimir sus diferencias (25). La realidad está lejos de responder a esta previsión y se trata de entender porqué. Dos son las respuestas más habituales y ambas son compatibles entre sí.

La primera considera que las medidas de acompañamiento no han sido suficientes (26). En otras palabras, que los fondos MEDA y otras ayudas financieras no ha llegado el «umbral de eficacia» necesario para llevar a cabo una transformación y modernización económica en profundidad (27).

La segunda señala que es el propio paradigma el que falla. Es decir, que si no se producen avances en el campo político (lucha contra la corrupción, seguridad jurídica), en el campo de la seguridad, en la movilidad de los profesionales y en un mejor intercambio humano entre ambas orillas del Mediterráneo, es muy difícil alcanzar los niveles adecuados de crecimiento económico y bienestar social. En otras palabras, fijando una cadena causal que se iniciaba con la dimensión económica se habría olvidado la importancia de un desarrollo armonioso de las tres cestas (política, económica y social).

Ante estas constataciones se abren dos posibles vías de actuación: reforzar las medidas de acompañamiento o bien intentar encontrar un mayor equilibrio, dando un mayor impulso a la dimensión social, política y de seguridad de las relaciones euromediterráneas. Ambos planteamientos están presentes en los intentos de revitalización de dichas relaciones.

¿Bilateralidad o multilateralidad?

El Proceso de Barcelona está compuesto de dos dimensiones: la multilateral y la bilateral. Ambas han coexistido con relativa armonía, con ma-

(25) Para una reflexión sobre la validez de dicho enfoque véase EUROMeSCo, *Barcelona Plus Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic Status*, EuroMeSCo report, 2005.

(26) Sobre estas medidas ver, entre otros, PHILLIPART, ERIC. «*The MEDA Programme: analysis of the new design of EU assistance to the Mediterranean*». In: Attinà, Fulio y Stavradis, Stelios. *The Barcelona Process and Euro-Mediterranean Issues from Stuttgart to Marseille*. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, Università di Catania, Pubblicazioni della Facoltà di Scienze Politiche, 2001. P. 121-169; HOLDEN, PATRICK. «*The European Community's MEDA Aid Programme: A Strategic Instrument of Civilian Power?*» en *European Foreign Affairs Review*. vol. 8. núm. 2003, pp 347- 363 y NATORSKI, MICHAL «*The MEDA Programme in Morocco 12 years on: results, experiences and trends*» Documentos CIDOB, Serie Mediterráneo, núm. 11.

(27) La idea del umbral de eficacia la debemos a Iván Martín, investigador del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y que ha desarrollado la idea de que existe un umbral de eficacia por debajo del cuál las ayudas europeas tienen un efecto escaso o nulo.

yores impulsos a la dimensión multilateral cuando el contexto regional lo permitía y refugiándose en lo bilateral en momentos en que la tensión impedía avances en la otra dimensión. No obstante, la creación de la Política Europea de Vecindad (PEV) modificó estos equilibrios.

Aunque la PEV incluye entre sus objetivos fomentar la cooperación transfronteriza y la cooperación en el marco de las cuencas marítimas, estamos hablando de una política eminentemente bilateral. Esta política, diseñada inicialmente para los países de la Europa Oriental pero aplicada también a los países del sur y del este del Mediterráneo, está inspirada en el modelo de la ampliación (28). Es decir, se negocia con cada uno de los países vecinos qué tipo de reformas deben acometer y que tipo de legislaciones y prácticas deben armonizar, para poder alcanzar mayores cotas de integración con la Unión Europea. La posibilidad de la adhesión queda descartada pero la PEV dibuja un horizonte suficientemente flexible, una especie de integración *à la carte* que permitiría abrir las cuatro libertades del mercado común (circulación de bienes, capitales, servicios y personas) a los países vecinos.

Estamos, en resumidas cuentas, en un ejercicio de bilateralidad, de diferenciación y de gradualismo. ¿Dónde quedan, pues, los esfuerzos a escala euromediterránea para crear marcos multilaterales de diálogo político y de cooperación?

Cuando la PEV empezó a desarrollarse, no faltaron quienes percibieron esta política como un sustituto del Proceso de Barcelona y temieron que la dimensión multilateral quedase totalmente enterrada (29). No obstante, se ha ido perfilando un reparto de funciones entre ambos marcos. Por un lado, se ha entendido que la concepción y metodología de la PEV era más útil para promover reformas de todo tipo entre los países socios (30). Por

(28) Sobre los lazos entre la PEV y la ampliación véase DANNREUTHER, ROLAND. «*Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy*». *European Foreign Affairs Review*. núm. 11, 2006, pp. 183-201 y KELLEY, JUDITH. «*New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy*», en *Journal of Common Market Studies*. vol. 44, núm. 1, 2006, pp. 29-55.

(29) Véase MAHJOUR, AZZAM. «*La politique européenne de voisinage: un dépassement du partenariat euro-méditerranéen*» en *Politique Étrangère*, núm. 3, 2005, pp 535-544.

(30) Para una reflexión general y a la vez una aplicación práctica al caso de Jordania, véase EMERSON, MICHAEL y NOUTCHEVA, GERGANNA. «*From Barcelona Process to Neighbourhood Policy: Assessments and Open Issues*». CEPS Working Paper, núm. 220, 2005. No obstante, algunos autores han señalado que la PEV puede tomarse con los mismos obstáculos que el Proceso de Barcelona al intentar promover reformas porque puede reforzar más a unas elites poco deseosas de transferir poder al mercado. Véase: ESCRIBANO, GONZALO «*¿Europeización sin Europa? Una reflexión crítica sobre la Política de Vecindad para el Mediterráneo*» Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, núm. 23, 2005.

otro lado, se ha valorado la conveniencia de tener con dichos países marcos regionales de cooperación ya que hay cuestiones que tienen un fuerte componente regional y transfronterizo que no pueden abordarse correctamente a escala bilateral. En esas circunstancias, se ha considerado que en vez de crear nuevos marcos multilaterales era mejor utilizar los ya existentes (como el Proceso de Barcelona o el 5+5 en el Mediterráneo Occidental) (31).

Esta decisión no solamente tercia con la discusión sobre la primacía de lo bilateral sobre lo multilateral y viceversa sino que evita la duplicación de esfuerzos. Un reto especialmente importante en un espacio como el Mediterráneo, caracterizado por la proliferación de iniciativas de cooperación.

¿Un partenariado real?

Como hemos visto una de las principales innovaciones del Proceso de Barcelona en relación a las políticas mantenidas por la UE hasta entonces es que en 1995 se quiso dar un salto cualitativo, proponiendo a los países mediterráneos construir conjuntamente un partenariado real. Es decir, el Proceso de Barcelona debía ser una iniciativa compartida de la que todos los miembros serían responsables y que todos debían hacerse suya.

No obstante, pronto se evidenció que el desequilibrio entre norte y sur y, por consiguiente, la débil apropiación del Proceso de Barcelona por parte de los socios mediterráneos. Debido a factores de toda índole, el liderazgo, la implementación y la supervisión del Proceso de Barcelona acabaron recayendo en la Comisión Europea y en la Presidencia de turno de la UE. Incluso las conferencias ministeriales y otro tipo de reuniones acabaron celebrándose, casi exclusivamente, en ciudades europeas (32).

Ante esta situación, algunos estados pero también expertos y observadores fueron poniendo sobre la mesa posibles reformas institucionales

(31) Esta es la visión de la propia Comisión Europea que en su documento «Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy» del 4 de diciembre de 2006 dice que «la PEV constituye un elemento nuevo e importante, que complementa la larga labor de diálogo y de integración a escala regional que se lleva a cabo en el marco de la asociación euromediterránea, gracias a la cual la UE y sus países vecinos del Sur han tendido puentes para el diálogo y la cooperación regionales en el ámbito político, económico, comercial, social y cultural»

(32) Sobre la dimensión institucional del Proceso de Barcelona véase PHILLIPPART, ERIC. «*The Euro-Mediterranean Partnership: Unique features, first results and future challenges*» CEPS Working Paper. núm 10, 2003 y SCHMID, DOROTHÉE. «*Les institutions européennes dans le fonctionnement du PEM: de la répartition des compétences à la gestion dynamique du quotidien*». EuroMeSCo paper, núm. 36, 2004.

para conseguir un mayor equilibrio norte-sur en el impulso y gestión del Proceso de Barcelona. Fue así como surgieron, entre otras, la idea de crear una nueva figura que ejerciera la Presidencia del proceso y que fuera la cara visible de las relaciones euromediterráneas, la propuesta de ejercer una presidencia rotatoria norte-sur o la demanda de crear una nueva institución, fuera del marco comunitario, que se encargara de la gestión diaria del Proceso de Barcelona.

Sin llegar a poner en práctica ninguna de estas tres ideas, el Proceso de Barcelona sí que intentó, desde el año 2002, dar pasos hacia una mayor implicación institucional de los socios mediterráneos. Entre otros hechos cabe señalar que se empezaron a convocar reuniones sectoriales en países mediterráneos (siempre en colaboración con el país que ejercía la presidencia de turno de la UE), que se creó la Fundación Anna Lindh para el diálogo de culturas participada y financiada por todos los países o que se puso en marcha una Asamblea Parlamentaria Euro-Mediterránea (APEM) itinerante que se ha reunido en Cairo, Rabat o Túnez.

A pesar de dichos avances el debate continuó abierto. De hecho, la deficiente participación de líderes euromediterráneos en la cumbre de Barcelona de 2005 no hizo sino reavivarlo (33). Por consiguiente, esta cuestión ha estado bien presente en la gestación y desarrollo de la UpM.

LA UNIÓN PARA EL MEDITERRÁNEO: CAMBIO O CONTINUIDAD

Desde 2007 las relaciones euromediterráneas han experimentado una considerable transformación. La propuesta del entonces candidato a la Presidencia de la República Francesa, Nicolas Sarkozy, de crear una Unión Mediterránea entre los países ribereños del Mediterráneo supuso un revulsivo notable. Según los planteamientos iniciales se trataba de que los países ribereños del Mediterráneo tomaran la iniciativa al margen de la Unión Europea y de que llevaran a cabo proyectos de cooperación en ámbitos concretos que permitieran avanzar a mayor velocidad hacia los objetivos de paz, seguridad y prosperidad.

La idea de lanzar esta Unión Mediterránea partía de la constatación, en primer lugar, de que el Mediterráneo era un espacio capaz de conducirnos al mejor pero también al peor de los escenarios; en segundo lugar, de que el Proceso de Barcelona había llegado a una fase de agotamiento; y, en

(33) Véase SOLER I LECHA, EDUARD «El Mediterráneo tras la cumbre de Barcelona: la necesidad de una voluntad política ampliada» en *Documentos CIDOB, Serie Mediterráneo*, núm. 5, 2006.

tercer lugar, de que Francia debía recuperar el liderazgo en las cuestiones mediterráneas (34).

Algunos de los planteamientos iniciales respondían a constataciones que generaban un notable consenso como la necesidad de revitalizar las relaciones euromediterráneas, de introducir mecanismos más flexibles para lanzar proyectos o de aumentar la implicación de los países del sur en estas relaciones. No obstante, tanto la forma de presentar el proyecto por parte de los responsables franceses (unilateralmente, sin consensuarlo con sus aliados tradicionales y con escasa transparencia) como algunas cuestiones de fondo (desaparición de referencias a la democracia y a los derechos humanos en los discursos, exclusión de actores implicados tradicionalmente en cuestiones euromediterráneas como Alemania, Suecia, Finlandia o la Comisión, etc...) generaron amplísimas reticencias (35).

Ante el alud de críticas que recibió la propuesta inicial y tras las presiones de la Comisión Europea y de países como España, Italia y sobre todo Alemania, la propuesta francesa fue modificándose de forma sustancial. Pasó de ser una alternativa al Proceso de Barcelona, a ser su continuación y luego a aceptar el acervo de dicho proceso. Asimismo, pasó de concernir sólo a los países ribereños del Mediterráneo, a dar cabida al resto de países de la UE.

En este apartado analizaremos tres grandes cuestiones: (1) Los cambios y continuidades de la UpM en relación al Proceso de Barcelona tradicional en cuanto a objetivos y funcionamiento (2) El tratamiento específico de las cuestiones de seguridad en el marco de la UpM y (3) La capacidad de este nuevo marco para salvar las insuficiencias del Proceso de Barcelona que anteriormente hemos reseñado (contaminación del conflicto

(34) Estas cuestiones pueden observarse de forma muy clara en los primeros discursos de Toulon (7 de febrero de 2007) y Tánger (23 de octubre de 2007). Para un análisis sobre los elementos específicos de la política exterior francesa hacia el Mediterráneo en el momento que surge la iniciativa véase SCHMID, DOROTHÉE «*Méditerranée : Le retour des Français?*» en *Conflueces Méditerranée*, núm. 63, otoño de 2007.

(35) Para las reacciones de distintos actores y su impacto en la transformación de la UpM véase SOLER I LECHA, EDUARD «*Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo, Génesis y evolución del proyecto de Unión por el Mediterráneo*» Documento de Trabajo OPEX, núm. 28, Madrid: Fundación Alternativas y Fundació CIDOB, 2008; ESCRIBANO, GONZALO y LORCA, ALEJANDRO *La Unión Mediterránea: una unión en busca de proyecto*, *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, núm 13, 2008; ALIBONI, ROBERTO et al. «*Putting the Mediterranean Union in Perspective*», EuroMeSCo paper, núm. 68, 2008; ALIBONI, ROBERTO et al. *Union pour la Méditerranée: le potentiel de l'acquis de Barcelone*, ISS report, núm 3, 2008 y GILLESPIE, RICHARD («*A Union for the Mediterranean... or for the EU*» en *Mediterranean Politics*, vol, 13, núm. 2, pp. 277-286, julio de 2008.

árabe-israelí, economicismo, tensión entre lo multilateral y lo bilateral y creación de una relación de partenariado real).

Del Proceso de Barcelona a la Unión para el Mediterráneo

La UpM no es sólo el nombre que recibe una nueva fase del Proceso de Barcelona sino que supone un intento de revitalización y reforma. Por consiguiente, algunos elementos siguen igual y otros experimentan transformaciones. En cuanto a los objetivos (avanzar hacia la paz y la prosperidad en el Mediterráneo) hay una continuidad notable aunque, por ejemplo, las cuestiones ligadas a la promoción de la democracia y los derechos humanos parecen menos centrales (36). Así lo evidencia una lectura comparada de las declaraciones de Barcelona (1995) y París (2008).

Con todo, los cambios más significativos se producen en relación al funcionamiento y en concreto respecto el engranaje institucional y los proyectos de cooperación. Las reformas institucionales tienen un doble objetivo: incrementar el diálogo político y mantener una relación más equilibrada entre los países de la UE y los socios mediterráneos. Por primera vez habrá cumbres de jefes de estado y de gobierno de forma regular (cada dos años) y se aumenta la frecuencia de las reuniones de ministros de asuntos exteriores (cada año). Para un impulso equilibrado de la UpM, se ha introducido una co-presidencia, en un primer momento asegurada por Francia y por Egipto, pero que irá cambiando según los procedimientos establecidos por la UE del lado europeo y por consenso entre los países socios. También se decidió crear una secretaria de la UpM, fuera del marco comunitario, escogiendo Barcelona como sede de este nuevo organismo. Esta secretaría deberá tener una responsabilidad importante a la hora de encontrar financiación para una nueva modalidad de proyectos de cooperación.

En la cumbre de París y en la ministerial de Marsella de noviembre de 2008 se retuvieron varios ámbitos temáticos para impulsar nuevos proyectos de cooperación (energía solar, protección civil, cooperación universitaria, descontaminación, desarrollo empresarial e interconexiones terrestres y marítimas). A diferencia de la cooperación euromediterránea tradicional, estos nuevos proyectos obedecen a una lógica de multilateralismo flexible (no todos los países tienen porqué implicarse en todos y cada uno de los proyectos) y se supone que deberían ser capaces de movilizar nuevas fuentes de financiación (ya sea públicas o privadas).

(36) VASCONCELOS, ÁLVARO «*El día después de la cumbre*» Afkar-Ideas, núm 19, otoño 2008.

Los cambios institucionales y esta nueva modalidad de proyectos no han sido inmunes a nuevas críticas o, cuánto menos, a un considerable escepticismo. Entre otros aspectos se ha puesto en duda la capacidad de los socios mediterráneos para superar a sus diferencias y actuar de forma coordinada, algo esencial con el nuevo engranaje institucional. También se ha señalado que el papel, naturaleza y funciones de la secretaría queda poco claro y que incluso se han lanzado mensajes contradictorios. Otra duda persistente es el papel que se reserva a la Comisión Europea y cómo coexistirán los nuevos proyectos de la UpM con los ya existentes, controlados desde Bruselas. Asimismo, se ha puesto de manifiesto que en muchos de los ámbitos identificados para lanzar proyectos UpM ya existen iniciativas en funcionamiento y que difícilmente se movilizará financiación adicional en un contexto de crisis económica global. Finalmente, la lógica de la flexibilidad podría llegar a convertirse en un recurso para la exclusión de algunos socios mediterráneos, algo que para Israel puede ser especialmente problemático (37).

En resumidas cuentas, la UpM es un proyecto de continuidad con el Proceso de Barcelona que incluye una serie de novedades. Éstas, como ha venido sucediendo desde 1995, son recibidas con una mezcla de interés y de desconfianza. Sólo la práctica nos permitirá constatar el impacto de esta transformación.

La Unión para el Mediterráneo y las cuestiones de seguridad

En el marco de este capítulo es especialmente relevante abordar con mayor detenimiento los cambios y continuidades en cuanto al tratamiento de las cuestiones de seguridad. Durante los últimos meses viene generándose un debate de gran importancia estratégica sobre si la UpM debe abordar las cuestiones de seguridad o debe dejar este tipo de cooperación a otros marcos con la esperanza que la UpM quede así preservada de los vaivenes de los conflictos en la región.

Esta aproximación era muy palpable en los primeros planteamientos de Sarkozy sobre la Unión Mediterránea puesto que los diseños iniciales pasaban por alto los temas de seguridad y defensa. Ejemplo de ello es que

(37) Sobre la puesta en marcha de la UpM véase ALIBONI, ROBERTO y AMMOR, FOUAD «*Under the shadow of Barcelona: From the EMP to the Union for the Mediterranean*» EuroMeSCo paper núm. 77, enero de 2009 y ECHEVERRÍA, CARLOS «*El lanzamiento de la Unión para el Mediterráneo y sus consecuencias geopolíticas*» ARI del Real Instituto Elcano, núm. 128, octubre de 2008

en el discurso de Tánger de octubre de 2007, el ya elegido Presidente de la República señaló el desarrollo sostenible, la energía, los transportes y el agua como ámbitos donde esta Unión debía centrar esfuerzos sin ninguna mención a temas de seguridad. De hecho, algunos planteamientos iniciales que querían excluir los países de Oriente Próximo del lanzamiento de la Unión Mediterránea iban en esta misma dirección: pasar por alto los conflictos regionales y especialmente el conflicto árabe-israelí (38).

No obstante, poco a poco entraron los temas de seguridad en la agenda de la UpM y lo hicieron siguiendo la estela del Proceso de Barcelona. En primer lugar, porque los textos fundacionales de la UpM no sólo se hace mención al acervo de la Declaración de Barcelona sino que se reitera la aspiración de promover procesos de desarme, de construcción de un Oriente Medio libre de armas de destrucción masiva, la puesta en marcha de medidas de confianza y el apoyo al Proceso de Paz entre árabes e israelíes. No obstante, al igual que en el Proceso de Barcelona se albergan pocas esperanzas que se pueda pasar de la retórica a la acción.

En segundo lugar, hay continuidad con Barcelona al incluir como único proyecto de seguridad de la UpM el de la cooperación en protección civil. Esta es una materia que, como hemos visto en páginas anteriores, es políticamente menos sensible que cuestiones como el desarme o los conflictos regionales.

Avances en la cooperación en protección civil, por ejemplo a través de un mecanismo de alerta y de ayuda mutua a escala euromediterránea, tendrían un impacto especialmente positivo sobre la seguridad diaria de los ciudadanos del espacio euromediterráneo. Este ámbito también es especialmente propicio a desarrollar proyectos multilaterales y a la vez flexibles que no necesariamente impliquen a todos los miembros de la UpM y, por lo tanto, encaja perfectamente con la nueva metodología de trabajo de la UpM. Aún así, como en el resto de proyectos, sobre éste se cierne la duda de si en la situación de crisis económica se conseguirá la necesaria financiación adicional en este ámbito.

En tercer lugar, observamos que los textos de la UpM condenan terrorismo en todas sus manifestaciones remitiéndose al ya mencionado Código de Conducta aprobado en 2005. En cambio no se constata

(38) Véase SOLER I LECHA, EDUARD «*El Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad: de Tampere a Lisboa*» en SOLER I LECHA, EDUARD Y CARBONELL AGUSTÍN, Laia, *VI Seminario de Seguridad y Defensa en el Mediterráneo, la seguridad humana*, Barcelona: Fundació CIDOB y Ministerio de Defensa, 2008, pp-31-36.

ningún avance en la asignatura pendiente de acordar una definición de este fenómeno.

En suma, pocos cambios pueden reseñarse sobre el tratamiento de los temas de seguridad en la UpM. Por consiguiente, es más que probable que las dificultades que el Proceso de Barcelona ha experimentado durante los últimos años y las dinámicas que se han generado se reproduzcan de nuevo en el marco de la UpM. Agudizadas, como veremos a continuación, por la mayor relevancia dada al diálogo político y por los cambios institucionales.

Aprender las lecciones de Barcelona ¿o no?

La propuesta inicial de Sarkozy consistía en construir un nuevo marco de relaciones aprendiendo de las carencias del Proceso de Barcelona. Una vez europeizado el proyecto francés, se trataba de corregir los defectos y preservar las virtudes del marco anterior. ¿En qué medida la UpM ha intentado corregir o completar las insuficiencias del Proceso de Barcelona?

En cuanto a los efectos perniciosos de la tensión en Oriente Próximo constatamos que es un ámbito donde no sólo no hay avances sino que asistimos a un peligroso retroceso. Aunque la lógica del multilateralismo flexible debería permitir escapar a los bloqueos, el refuerzo del diálogo político y sobre todo la nueva estructura institucional, especialmente en lo que afecta a la co-Presidencia, hace que la UpM sea todavía más vulnerable a los vaivenes del conflicto árabe-israelí. La crisis de Gaza del invierno 2008-2009 así lo ha puesto de manifiesto ya que a pesar de los intentos europeos, los avances hacia la puesta en marcha de la secretaría se han ralentizado y en algunos momentos incluso paralizado.

En cuanto al peso de lo económico, cabe destacar que sigue siendo el elemento central de la UpM aunque el enfoque ha experimentado algunos cambios. El énfasis no está ya en la liberalización comercial sino en la puesta en marcha de proyectos de desarrollo capaces de movilizar financiación y con una mayor atención a la sostenibilidad. El caso del Plan Solar, en el que se espera atraer la atención de las grandes multinacionales del campo de la energía es un ejemplo de esta dinámica. Evidentemente, las cuestiones políticas, de seguridad y sociales no han desaparecido de la agenda. Se ha señalado la cooperación universitaria o en protección civil como ámbitos donde deberían ponerse en marcha nuevos proyectos pero sigue habiendo un desequilibrio en la atención que reciben estos temas en comparación con las cuestiones económicas. A nivel de enfo-

que cabe señalar también mayores expectativas en relación al papel que puede desempeñar el sector privado y un sesgo empresarial que deja al margen cuestiones de desarrollo humano como la educación primaria, la sanidad, la seguridad alimentaria o a la igualdad de género.

Sobre la tensión entre lo bilateral y lo multilateral, la UpM mantiene las relaciones bilaterales tal como se estaban llevando a cabo y apuesta por reforzar lo multilateral, tanto en materia de diálogo político como de proyectos de cooperación. Hay, pues, un cierto retorno a lo multilateral, seguramente por la convicción de que es ahí donde el Proceso de Barcelona (y ahora su relevo) tienen su principal valor añadido.

Finalmente, y ésta sí que es una de las grandes novedades de la UpM, estamos ante una fase en que el reequilibrio entre países europeos y socios mediterráneos se ha convertido en una prioridad. La puesta en marcha de la copresidencia y del secretariado son pruebas claras de esta voluntad. Lo que no está tan claro es que los países socios aprovechen estos marcos institucionales para dar más peso a sus prioridades y que no las utilicen para expresar su malestar o para librar batallas entre ellos. Si este tipo de disfunciones se dan en un marco como el de la UE en que los mecanismos de coordinación y concertación son mucho más elaborados, el riesgo de que esto suceda es mucho mayor con un bloque de países heterogéneo que va desde Mónaco a Siria, pasando por Montenegro e Israel, y entre los cuáles existen conflictos abiertos.

En suma, la UpM supone algunas modificaciones que están muy vinculadas a algunas de las críticas del Proceso de Barcelona. No obstante, esta transformación está teniendo como efecto secundario que el principal impedimento para el desarrollo de las relaciones euromediterráneas, el conflicto árabe-israelí, se esté convirtiendo en un obstáculo cada vez mayor.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN

Se empezaba este capítulo señalando que la Alianza de Civilizaciones y el Proceso de Barcelona (ahora la UpM) compartían unos mismos objetivos aunque el alcance de la primera era global mientras que el del segundo quedaba restringido al escenario euromediterráneo. En el apartado final de este cuaderno quisiéramos, en primer lugar, subrayar las principales lecciones que extraemos de los catorce años de funcionamiento del Proceso de Barcelona; en segundo lugar, lanzar algunas recomendaciones de actuación específicas en el campo de la seguridad y, en tercer y

último lugar, analizar qué relación puede establecerse entre la UpM y la Alianza de Civilizaciones.

Respecto al primer punto sobresale, por un lado, que todo intento por revitalizar las relaciones euromediterráneas que no tenga en cuenta la necesidad de poner solución a los distintos conflictos que afectan la región y muy especialmente el árabe-israelí tiene un alto riesgo de verse contaminado por los altibajos de este conflicto. Por otro lado, que es necesario avanzar de forma armónica en las distintas áreas de cooperación: la de seguridad, la política, la económica, la social y la cultural.

En el marco de la UpM ello se traduce en la necesidad de encontrar un marco diferenciado donde poder abordar los conflictos regionales. Por ejemplo, podría pensarse en un grupo específico y permanente de altos funcionarios para abordar este tipo de cuestiones. También implica que la UpM no puede centrarse sólo en proyectos de desarrollo susceptibles de atraer fondos del sector privado. Debe, por tanto, impulsar proyectos de desarrollo humano, promover procesos de apertura política y de reforma administrativa y dar un impulso a un diálogo cultural y humano que no podrá ser realidad sin antes facilitar la circulación de personas en el espacio euromediterráneo.

En relación a las cuestiones de seguridad debería, en primer lugar, asegurarse el éxito del proyecto ya seleccionado de protección civil. Mientras que la Política Europea de Vecindad está centrando esfuerzos en la armonización de los mecanismos de protección civil con los de la UE, la UpM debería concentrarse en poner en marcha un mecanismo de alerta rápida y de ayuda mutua en caso de desastres naturales. También podrían plantearse proyectos específicos de apoyo a las víctimas de estas catástrofes y a las tareas de reconstrucción. En el ámbito mediterráneo, la cooperación en materia de protección civil también debería prestar una especial atención a problemas derivados de accidentes marítimos como las mareas negras.

En segundo lugar, podrían explorarse nuevos proyectos en campos como la lucha contra la piratería, programas de ayuda a las víctimas de acciones terroristas y en materia de formación de responsables del campo de la seguridad (fuerzas policiales y también fuerzas armadas). Siguiendo las demandas de algunos países del sur como Egipto o Libia también podrían estudiarse acciones conjuntas en el campo del desminado. Prevenir los efectos de las bombas de racimo puede ser otro ámbito de cooperación.

Si se decidiera poner en marcha alguno de ellos, algo que si hubiera voluntad política podría iniciarse en 2010 durante la Presidencia española de la UE y de la UpM debería recordarse que con la nueva lógica del multilateralismo flexible no haría falta que todos los socios de la UpM se implicasen en cada uno de estos proyectos.

En tercer lugar se debe ser consciente que puede haber ámbitos de la cooperación en materia de seguridad en los que se puede obtener más frutos si se trabaja en el marco del Diálogo Mediterráneo de la OTAN, el 5+5 o a través de cooperación bilateral en el marco de la PESD o de la PEV. Seguramente una de las principales tareas que tenemos por delante es decidir qué marco es el más óptimo para cada ámbito de cooperación.

Finalmente, está la cuestión sobre posibles espacios de colaboración entre la UpM y la Alianza de Civilizaciones. Como se señala en el texto de Máximo Cajal en este cuaderno, en el terreno puramente cultural ya se han producido acuerdos con la Fundación Anna Lindh, evitando así posibles solapamientos puesto que tanto la Alianza como esta fundación euromediterránea persiguen iguales objetivos y tienen una agenda de trabajo parecida. No obstante, puede irse más allá. Si la Alianza de Civilizaciones se consolida puede ser un instrumento de prevención de conflictos y, por lo tanto, contribuirá a los objetivos de la UpM. Del mismo modo, el éxito de la UpM significaría el éxito de los valores que la Alianza defiende y promueve.

Además, como señalábamos en páginas anteriores, uno de los principales problemas para avanzar en la cooperación en materia de seguridad es la existencia de culturas de seguridad distintas a ambos lados del Mediterráneo. La cultura de seguridad imperante en el sur, que tiende a ver al vecino como una amenaza potencial o real y que confía en la fuerza o la amenaza de la fuerza como un instrumento para salvaguardar los intereses, es especialmente dañina para la paz y la estabilidad en el Mediterráneo. Todo lo que la Alianza de Civilizaciones pueda hacer, por sí misma o en colaboración con la UpM, para avanzar hacia una cultura de seguridad común basada en el esfuerzo diario por construir la paz, en la comprensión de los intereses legítimos de cada cual y en el respeto a la legalidad internacional, será una contribución también al esfuerzo de construir un espacio euromediterráneo más seguro, más libre y más próspero.