

COOPERACIÓN EUROMEDITERRÁNEA: UNA UNIÓN MEDITERRÁNEA PARA ESCÉPTICOS

María Josefa Sabina Oliver*

RESUMEN

Muchos son los problemas que han acompañado a este ambicioso proyecto de aproximación, cooperación e integración de los países de la rivera sur del mediterráneo, los países árabes. Éstos mismos problemas que lejos de solucionarse, algunos, se han incrementado. Problemas que han ido evolucionando a lo largo del desarrollo y crisis de la UE y que han relegado la importancia de este proyecto a pesar de la riqueza estratégica, económica, social y cultural que pudiera aportar de ser efectivo. Un camino arduo de este reto de política exterior de la UE, que no ha dejado de traer avances a su paso. Vamos a analizar e identificar estos problemas, clarificaremos los avances que se han producido y las soluciones y método para alcanzar este proyecto.

Palabras clave: Pacto de Barcelona1995/ EUROMED/ Objetivos/ Dificultades/ Retos/ Avances/ Eficacia/ Factibilidad UPM/ PEV/ MEDA

SUMARIO: 1. Dificultades en el seno de la UE: Falta de acuerdo sobre las políticas a seguir; 2. Problemas coyunturales UPM; 3. Caminando hacia el progreso; 4. Busca exhaustiva de soluciones; 5. Bibliografía.

Las bases de una Unión Mediterránea fueron ya propuestas en Barcelona en 1995, cuando, conscientes de la importancia estratégica, económica y social de fomentar esta área, los presidentes de gobierno de los Estados europeos ribereños o colindantes,

* Universidad Carlos III de Madrid.

lanzaron una propuesta bajo el nombre “Pacto de Barcelona o EUROMED”, cuyo objetivo era fomentar la colaboración de la Unión Europea y los países del sur para crear un área de paz, estabilidad y prosperidad en el mediterráneo¹. Los retos que se fijaba la UE ya entonces eran bastantes generales, pero marcaban una era de cooperación entre los países de ambas orillas. Estos **objetivos** eran básicamente de tres clases: económicos: creación de una zona de libre mercado a largo plazo, (plazo que luego se fijó para el 2010), políticos: de democratización y socioculturales: integración. Son básicamente estos mismos objetivos el eje central de las políticas de la UE en este campo, si bien los diferentes caminos para su ejecución se han visto ampliados, complementados y modificados en función de los diferentes obstáculos y necesidades que han ido surgiendo en la historia de esta UPM.

Una pequeña iniciativa a nivel de cooperación reforzada² se había iniciado ya en 1990 con el Diálogo 5+5, en el que 5 países europeos fronterizos, salpicados, por los diferentes problemas que aquejaban a esta zona del Sur del mediterráneo, comprendieron la necesidad de fomentar la cooperación con esta área a nivel de estabilidad y crecimiento económico. Estos países fueron: Portugal, España, Francia, Italia y Malta más los 5 países del “Sur”: Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Mauritania. Con éste plan, se constituía un foro informal de debate de ideas y propuestas concretas de cooperación en diferentes campos (1990 interior, 2002 migración, 2003 Parlamentos, 2004 defensa, 2006 turismo, 2007 transportes...). Cooperación que se desarrollaba a nivel regional, más efectivo, y que ha inspirado sin duda la nueva Política Europea de Vecindad, y el polémico discurso político de Sarkozy en Toulon el 7 de Febrero 2007³.

1. J.L. González Vallvé, Comisión Europea.

² Instrumento jurídico de la UE que permite una cooperación más estrecha entre algunos países en el seno de la Unión que desean una profundización en la construcción europea, respetando el marco institucional único de la Unión.

³ Discurso electoral del Presidente Francés que significó un nuevo impulso para la UPM desde una nueva perspectiva, la proposición de una cooperación reforzada, la cual no obtuvo mucho éxito en el marco institucional de la UE y fué duramente criticada por otros Estados miembros como Alemania.

1. DIFICULTADES EN EL SENO DE LA UE: FALTA DE ACUERDO SOBRE LAS POLÍTICAS A SEGUIR.

Un amplio abanico de acciones de política exterior se complementan y a veces, solapan, en este área del Mediterráneo. Hay una gran divergencia de opiniones en el seno de la Unión respecto de las políticas a seguir para esta UPM que requiere tanta atención y ante la que hemos permanecido pasivos a lo largo de tantos años: Cooperación bilateral UE-países del sur, aisladamente, para acuerdos individuales de comercio (ZELCM)⁴, cooperación bilateral UE- países sur para desarrollo tanto a nivel estatal como regional (PEV), cooperación UE- países mediterráneos en bloque (Unión Para el Mediterráneo) para abarcar diferentes proyectos concretos que favorezcan el desarrollo y crecimiento de la zona mediterránea y una mejor conexión con Europa. Todas ellas son políticas, encaminadas a desarrollar unos países determinados y no la colectividad. Políticas que favorecen la dispersión tanto de los esfuerzos como de los fondos de la UE, y sirven para acrecentar las diferencias regionales y alimentar el rechazo de estos países hacia una posible UPM que reparta con otros Estados ribereños los beneficios obtenidos⁵.

Existen, a su vez, opiniones encontradas sobre el tipo de colaboración a nivel europeo que se debe ejercer. ¿Colaboración de todos los Estados miembros o únicamente los que de verdad tengan intereses en este área? ¿Serán los esfuerzos para desarrollar esta zona iguales de España o de Alemania? Si bien es verdad que ésta última ecuación, a pesar de las muchas dudas, críticas y polémica que ha desarrollado, ha sido ya despejada, afirmando que una colaboración a una escala global de 43 países será la política a seguir de la UE. Si bien, Sarkozy, volvió a levantar la polémica con su propuesta. ¿No se antoja un poco ambicioso este proyecto? Algunos autores como Jean-Claude Casanova y el político e historiador francés, Hervert Védrine, abogan por una estructuración más elocuente, con al menos una participación de un número menor de países euromediterráneos cuya situación interior e historias comunes favorezcan una cooperación entre ellos y un desarrollo común. Otros, como Nathalie Tocci, han llegado

4 Zona Euromediterránea de Libre Comercio: Acuerdos bilaterales entre la UE y cada uno de los Países Asociados Mediterráneos(PAM).

5 Situación de Marruecos, ante la posibilidad de perder los beneficios comerciales, otorgados tras su participación en el diálogo 5+5, 1990

a proponer una mayor coherencia en la política exterior de la UE, proponiendo una división de esfuerzos de la Unión en tres bloques: 1- Iniciativa UE- países Árabes 2- Iniciativa UE- países del Este y países del Cáucaso 3- Iniciativa UE- Israel. Incluso, se ha llegado a proponer una partición de los proyectos de cooperación en el área mediterránea en tres unidades: UE- Países Maghreb, UE países Mashreq, UE- Israel⁶. Quizá, una unificación de las acciones en un marco comunitario, destinadas a favorecer tres áreas de una conflictividad diferente, pudiera favorecer un desarrollo más ágil de este proyecto.

Estas divergencias, junto con los problemas existentes ya de por sí en estas zonas, han obstaculizado aún más la efectividad en la acción de la UE. Ello se ha puesto de manifiesto en la dificultad para encontrar objetivos comunes a tanta heterogeneidad. Objetivos que se han concretado en seis (descontaminación del mar Mediterráneo, energía solar, protección civil, medidas para responder a catástrofes humanas, carreteras marítimas y terrestres, Universidad Euromed) y que, a pesar de suponer un avance y quizá la posibilidad de producir un desarrollo a nivel regional, se pueden encontrar un tanto generales e insuficientes a la hora de enfrentarse a la realidad existente en esta otra cara del Mediterráneo. Objetivos que ni mucho menos van a ser capaces de significar el desarrollo industrial, económico, social y educacional que se necesita para alcanzar la estabilidad, democratización, paz y prosperidad en este área.

2. PROBLEMAS COYUNTURALES UPM

Estos países presentan, a su vez, verdaderas barreras para la construcción de una UPM. Algunas de ellas históricas, fruto de un pasado de rivalidades, escrito a través de políticas en solitario, sociedades individualistas y “familiares”⁷, fronteras naturales que han dado paso a fronteras políticas infranqueables, nacionalismos radicales y violentos que han llevado incluso a la marginación total de razas, intentos de exterminios, (Israel, Marruecos...) rivalidades y guerras. Clima de inestabilidad continuada que hace sino imposible, muy costoso y lento una posible unión de esta costa bajo una misma bandera,

6 Khader B. 2008, *Revista Política Exterior* p.65-85

7 J. Collado, 2005, *Revista Economía exterior*

unos mismos objetivos, siquiera una misma religión...Factor tristemente decisivo que ha llevado a varios autores a mirar escépticamente este proyecto. Ya decía Mercator en el prólogo de su Atlas que el Mediterráneo “ tiene tantos nombres como países tienen sus riberas...” Y así es, no sólo no existe una conciencia social mediterránea, sino que las diferentes percepciones que tiene el Mediterráneo, hacen que sea imposible la idea de una identidad compartida: “nunca será lo mismo un árabe del Cairo, un judío askenazi de Jerusalén o un turco de Anatolia”⁸.

Otros obstáculos, no arraigados en el desarrollo histórico de estos países pero con un fuerte peso para el progreso de esta Unión son aquellos tales como la pobreza, el alto nivel de desempleo que se ha incrementado aún después de la iniciativa europea, y a veces como consecuencia de ella (Se ha demostrado⁹ que la implementación de un área de libre comercio traerá consigo un incremento en el desempleo si esta política económica no va acompañada de un paquete de políticas sociales tales como educación u otras como la creación de infraestructuras básicas de comunicación, industrias...), escaso nivel de educación, escasa involucración de la mujer en los esquemas sociales, escaso papel de la sociedad civil en el Estado y gobierno, identificación de religión y poder, identificación de poder con clanes, tribus y familias que rivalizan constantemente. Todos ellos han provocado conductas que acrecientan su situación, tales como éxodo de estudiantes e investigadores a países desarrollados como consecuencia de la escasa inversión en I+D de estos países y el desempleo, crecimiento “caracol” del PIB por habitante, la presión del todavía gran crecimiento demográfico a pesar de haber tomado medidas al respecto, escaso desarrollo de la sociedad de la comunicación y nuevas tecnologías (factor que ha sido decisivo para el desarrollo de las nuevas economías emergentes como China o India, y que en el Mediterráneo se le presta apenas importancia)¹⁰. Todo ello hace que el avance de los países mediterráneos en su desarrollo se produzca con pies de plomo a pesar de las promesas y compromisos de éstos con Europa para percibir fondos. No hay que olvidar que no toda la culpa del “cuasi fracaso” del proceso de Barcelona la tiene Europa.

8 A. Claret, 2005

9 Martín I. 2005

10 Afirmación de I. Gómez y O. Homs, Economía exterior. Num34 otoño 2005

Pero si no tiene toda la culpa, la desunión que reina en su política exterior no ayuda. No sólo por su diversidad de opiniones acerca de cuestiones tan básicas como “quien ayuda, a quién y cómo”. Este proyecto se ha visto dañado por varios factores como la crisis económica que ahora vive Europa, que hace que lo releguemos aún más en importancia, por la acción en solitaria de Francia que ha provocado enfrentamientos en el seno de la Unión y críticas por parte de la Comisión, por el acercamiento de Francia a Israel y por consiguiente a EEUU¹¹, en contra de la política pro-palestina que reina en Europa (como bien se demostró en España el pasado enero 2009). En general, reina un clima de desorganización europeo que no nos hace fuertes a la hora de intentar actuar en conflictos como el de Palestina- Israel o Marruecos- Sahara y Argelia. Ciertamente, una opinión común firme respecto de estos conflictos, aún si se tratase de una posición neutral, la cual considero más inteligente en términos de diplomacia, reforzaría mucho nuestra posición y eficacia a la hora de enfrentarnos a los numerosos obstáculos que hacen imposible la unión, así como reforzaría la imagen de Europa ante el mundo árabe, el cual se desespera por la pasividad demostrada.

Pero si enumeramos los conflictos básicos que han imposibilitado y desgraciadamente imposibilitan la cooperación entre estas dos riberas, no podemos olvidar el conflicto armado existente en Israel, la rivalidad entre Marruecos y Argelia, la tensión y el rechazo que reina en Europa a raíz de los atentados del 11s, 11m y 7j, por el radicalismo islámico que produjo efectos morales a la hora de continuar con las negociaciones y planteó nuevas dudas sobre la posibilidad de cooperación entre las dos sociedades (aún cuando estudios han demostrado la progresiva secularización del mundo árabe, lenta pero progresiva¹²), la postura resignada de Turquía ante la posibilidad de formar parte de esta UPM y no acceder a Europa¹³, la escasez y diversificación de los fondos europeos a la hora de hacer frente a la desunida acción de la Unión, y el desatino a la hora de elaborar la organización institucional de la UPM, instaurando una presidencia conjunta y rotativa, entre países que no se ponen de acuerdo ni para realizar intercambios comerciales.

11 D. Bauchard, 2008 p.60

12 Y. Courbage, E. Todd, *La rendez-vous des civilisation*

13 Schmod D., 2008, 65-76

3. CAMINANDO HACIA EL PROGRESO

No obstante, y a pesar de los numerosos obstáculos, no se pueden negar ciertos avances, que colaboran poco a poco a fomentar esta cooperación y a la unión de la política exterior europea. El aumento de la inversión privada en esta zona, a pesar de deberse más a una táctica de aproximación al mercado de EE.UU de las empresas europeas que de inversión mediterránea¹⁴, ha colaborado en el desarrollo de países mediterráneos como Marruecos, creando infraestructuras industriales básicas y redes de comunicación, así como ha contribuido a la ejecución de otras políticas europeas de cooperación. La definición de unos objetivos fijos en el seno de la unión que una a europeos y árabes, creación de los nuevos fondos IEVA, la creación de numerosas infraestructuras para el estudio y especialización en la UPM, incremento de la movilidad de estudiantes de ambas riberas. Y no se pueden olvidar progresos como FOROMED (Francia 2008) primera vez que se incluye a Marruecos en las negociaciones y la “victoria” europea al lograr un encuentro entre el Presidente palestino, el Ministro sirio de Asuntos Exteriores y su homólogo israelí en un foro de diálogo. Un espacio de intercambio de opiniones y acercamiento ha sido abierto entre la UE y los países mediterráneos que ha sensibilizado de la importancia de la unión tanto a los países del norte de Europa como a los desilusionados y escépticos países de la otra orilla.

4. BUSCA EXHAUSTIVA DE SOLUCIONES

La suma del 13 de Julio 2008 en París, fue planteada como una toma de decisiones para solucionar la apatía que caracterizaba al proyecto. Se propuso un modelo de cooperación y no de integración, se negoció con Turquía la postura pro-mediterránea, a pesar de que ésta, resignada, se sienta observante y no renuncie a la posibilidad de acceso a la UE. Se fijó el modelo institucional, aunque suscitador de debate, de una co-presidencia rotativa y una Secretaría General (que más tarde se renegoció en la cumbre de Marsella 3

14 I.Martín, 2005,p.7

Noviembre 2008), se definieron los 6 primeros proyectos a seguir que harán latente esta Unión, se comunitarizó el proyecto, lo cual lo hacía más factible a nivel de uso de los fondos europeos comunes, y se esbozó con ello el boceto de la futura UPM.

Pero, ¿Será **factible** esta nueva UPM? Muchos son los escépticos de este proyecto, y no es de extrañar a la vista de los obstáculos no sólo geográficos y económicos, sino sobre todo históricos y culturales de este área. Los problemas que acometen a esta orilla del mediterráneo acentúan la dificultad de cooperación con unos países tan independientes unos de otros. Sin una unidad en el Mediterráneo, sin que esta ribera norte de África, goce por fin de una estabilidad y sobre todo sin un posible cese de los conflictos armados, es claro que la UPM no será factible. Las rivalidades entre estos países y la falta de antecedentes históricos comunes, hacen que una integración de África sea imposible. Un pasado de colonialismo, sometimiento y conquistas se ciñe en esta zona y la hace reticente y desconfiada a la hora de replegarse a la voluntad de Europa¹⁵. Mientras la noción de religión y de poder no se disocie por completo, mientras el poder en esos países esté definido como “Familia más potente, pacto entre clanes o tribus o incluso Industria más potente”, la inestabilidad y la falta de un interés superior al resarcimiento personal, harán mella constante en esta UPM. No obstante, índices como el indicador de “desigual desarrollo económico, en relación con el grave y o crónico declive económico”¹⁶ nos demuestran que estos países árabes se encuentran en un momento de desarrollo económico, forman parte de las denominadas “economías emergentes”, y le corresponde a Europa su promoción tal y como EEUU invierte en Latino América y Japón en zonas de Asia Meridional. Europa no quiere y no debe perderse la oportunidad de promocionar estas áreas pues el interés no es sólo económico (de conseguirse un área de libre comercio sería el área más grande del mundo, con casi 600 millones de habitantes. A su vez, se obtendría un mayor control de fuentes de energía y petróleo y un rico área para el desarrollo de energías renovables y experimentación. Europa en cooperación con sus países vecinos se haría con casi 1/3 de la economía mundial), también existe en términos de seguridad (erradicación del terrorismo islámico, control de la inmigración ilegal...) y en términos de aumento de la calidad social europea (mayor integración, mayor sector de

15 J. Collado, *Política exterior* 2005 N° 34p.132

16 J. Collado, *política exterior*, 2005 p.130

inversión en I+D, mayor movilidad de estudiantes e investigadores...)¹⁷. Todo ello hace que una UPM sea beneficiosa para Europa.

Por otro lado, tenemos que recordar los comienzos de nuestra propia historia europea, también fueron muchos los escépticos que vaticinaron la colisión de un proyecto tan ambicioso como era una unión de nuestro continente europeo. Los propios comienzos muestran como también en este caso el proyecto se abarcó desde una perspectiva de un número de países limitado y un proyecto económico común que años más tarde uniría a 15 Estados miembros hasta llegar a 27. Si tomamos de referencia nuestro propio punto de partida, una UPM, no se presenta un proyecto tan descabellado, si bien el plazo de tiempo para su realización se sabe largo y difícil. Si logramos la creación de un área de libre comercio (que aunque retrasada pudiera fijarse nuevamente para 2020)¹⁸ y la dotamos de un paquete de políticas comunes que acreciente el nivel de vida de estos países, que aumente el empleo y la educación y no fomente una nueva reticencia de los países árabes hacia la UE, si invertimos en el desarrollo de industrias e infraestructuras básicas más que en turismo, si se promociona la inversión extranjera, campo en el cual ya se han conseguido grandes avances como la disminución de las tasas de establecimiento de las empresas extranjeras en este área, tasas que se pugna por suprimir. Promoviendo una política de acción por bloques, centrándonos en los países del Mashreq, algunos de los cuales ya firmaron el acuerdo de Agadir¹⁹, e intentando provocar el cese de los conflictos armados de Israel y Gaza. ¿Por qué no ha de ser factible una UPM?. Si bien, la unificación de estos países se antoja difícil, la creación de una clase media y un mejor control de la pobreza y las diferencias sociales, podrán por sí mismas provocar la ansiada revolución social tal y como pasó en nuestra historia. Es menester que no se duerma Europa, una acción continuada en este campo y una unión comercial de los países árabes, son claves para la efectividad de este ambicioso proyecto

17 Khader B. 2008, p. 65-80

18 I. Martin, 2005

19 8 mayo 2001, En Ágadir. Acuerdo de libre comercio firmado entre Jordania, Marruecos, Egipto y Túnez.

5. BIBLIOGRAFÍA

Bauchard D. , “L’union pour la Méditerranée: Un défi européen”, politique étrangère 2008/01, Printemps, p.51-64

Claret A. “La nueva centralidad del Mediterráneo”, Política exterior, vol 19,Nº 108, Noviembre/ Diciembre 2005, p 23-27

Collado J., “La orilla sur del Este del Mediterráneo en 2005: algunas claves”, Economía Exterior Nº 34, otoño 2005, p. 124- 134.

Consejo Europeo de Bruselas, “Conclusiones de la presidencia” CONCL 4, Doc Nº 14368/08 del 15 y 16 de octubre 2008, (OR.fr), 11p.

De l’islam en général et du monde moderne en particulier, Barreau J.C., Pré aux clercs (ed), 1a ed, France: Belf. Pré Clercs, 1 septiembre 1991, 134 p, ISBN-10: 2714427405

Gómez I; Homs O., “Sociedad de la información en el Mediterráneo”, Economía Exterior: Estudios de la revista Política Exterior sobre la internacionalización de la economía española, Nº 34, Otoño 2005, p.115-122.

Khader B., “Unión Mediterránea: ¿Bonitas palabras o buena idea?”, Política exterior, Nº122, vol 22,2008, p.65-80.

La Rendez-vous des civilisations, Courbage, Y.; Todd E., Rosanvallon P. et Pech T.(directeur). 1a ed. France: Seuil 09/2007, 169 p. La republicque des idees;92597-3(107748)

Le Roy A., “L’Union pour la Méditerranée, une opportunité pour renforcer la cooperation entre les rives de la Méditerranée”. Entretien, Revue internationale et stratégique 2008/02, N ° 70, p. 13-20

Martín I. “¿Hacia “una” zona de libre comercio en 2010?”, *Economía Exterior*. Sobre la internacionalización de la economía española, N° 34, Otoño 2005 p.103-114

Mihajlovic, Natasa., “La agenda económica Euromediterránea: percepciones y distorsiones”, *UE y el Mediterráneo, desarrollo, comercio y política euromediterránea*, Fhimades, Madrid, Universidad Francisco de Vitoria 2008, p.151-165

Ojeda D. “Una Unión para las dos orillas: de la ambición política a los resultados”, *Política exterior*, N° 122, Marzo/Abril 2008, p.28-32

Schmid D., “La Turquie et l’Union pour la Méditerranée : un partenariat calculé”, *politique étrangère* 2008/1, Printemps, p. 65-76

The clash of civilisations? Huntington, Samuel P., Simon & Schusters/ US (de), 1ed, Touchstone : Pocket Books , 23 Febrero 1998, 368 p, ISBN: 0684844419.

LEGISLACIÓN

España, Reglamento del Parlamento Europeo y Comisión “De las disposiciones generales relativas a la creación de un instrumento Europeo de Vecindad y Asociación”. (CE) 1638/2006, de 24 Octubre, Boletín Oficial de la UE, 9 de noviembre 2006, L 310/1,13p.

España, Reglamento del Consejo,” Relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas(MEDA)de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea” , (CE) 1488/96 , del 23 de julio, Boletín Oficial de las Comunidades Europeas, 30 de julio 1996, L 189/1, 7p.