



CRÍTICA DE LIBROS:

Antonio Blanc Altemir (2012):

La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros Acuerdos a la Primavera Árabe

Madrid, Tecnos

ISBN: 9788430955985, 288 pp.

Mercedes Guinea¹

Universidad Complutense de Madrid (UCM) / UNISCI

Copyright © UNISCI, 2015.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

En la presente obra el Doctor en Derecho y Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Lleida, Antonio Blanc Altemir, aborda la ambiciosa tarea de analizar en profundidad cincuenta años de relaciones entre la Unión Europea y los países del Mediterráneo, sin olvidar los recientes desafíos como las conocidas como "Primaveras Árabes" y la respuesta de la comunidad internacional. Se trata de un trabajo comprensivo y riguroso recomendado para cualquiera que quiera tener una visión detallada del desarrollo de las relaciones entre la Unión Europea y su vecindad más conflictiva, los países de las riberas Sur y Este del Mar Mediterráneo.

Este libro, a nuestro juicio, reúne determinados rasgos que denotan un profundo conocimiento por parte del autor tanto de las características y dinámicas de la política europea como de la situación objetiva de los países destinatarios de este modelo de relaciones bilaterales y multilaterales. En este estudio, desarrollado desde la óptica del Derecho Internacional Público, el autor se apoya en la documentación más relevante procedente de las instituciones europeas así como en una amplia y bien seleccionada bibliografía. La óptica jurídica y el estudio detallado de acuerdos y Reglamentos que recogen marcos de financiación y programas se complementa con un acertado análisis político, que constituye una de las fortalezas de la obra.

¹ Mercedes Guinea Llorente es Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), titular del Módulo Europeo Jean Monnet de la Comisión Europea sobre "La aplicación del Tratado de Lisboa: efectos en el modelo político, económico y social". Es igualmente investigadora senior de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail:



Se trata de un estudio comprensivo, en la medida en que expone y analiza cronológicamente toda la evolución experimentada por este marco de relación, planteado desde la Comunidad/Unión Europea. Es un trabajo valorativo, ya que tras cada una de las etapas políticas presenta una evaluación de los resultados alcanzados por la política y si se han cumplido o no los objetivos y expectativas planteados al inicio. Resulta especialmente relevante el análisis amplio y en profundidad de las causas y factores que explican el limitado éxito de cada una de las propuestas de las diferentes etapas. Esa evaluación no se fija sólo en las limitaciones de la política europea y los posibles intereses contrapuestos de los Estados miembros, sino también en los factores provenientes de los países del Sur, destinatarios de la política. El rigor de ese análisis le permite al final hacer propuestas y presentar vías para la reflexión sobre cómo reforzar la legitimidad y eficacia de una política destinada a la región donde la Unión Europea encuentra más desafíos a su seguridad en el momento actual.

La obra comienza en su capítulo I exponiendo los primeros acuerdos de carácter comercial preferencial ofrecidos por la entonces Comunidad Europea a determinados Estados de su vecindad Sur en la década de los setenta. Este conjunto de acuerdos eran muy diferentes entre sí y no respondían a un modelo general, lo que, a juicio del autor, no proporcionaba "una coherencia y un contenido homogéneo a la acción de las Comunidades Europeas en el Mediterráneo Sur" (p. 24). La década de los setenta ve nacer la Política Global Mediterránea como un intento de dotar de un "enfoque global" al conjunto de relaciones, pero que no logró superar la dimensión bilateral con una birregional. Consiguió consolidar una política con tres ámbitos de referencia, el comercial, el industrial y la cooperación al desarrollo, que sin embargo no bastó para aminorar las diferencias estructurales entre las dos orillas del Mediterráneo (p.28).

A finales de la década de los ochenta, al constatar el deterioro de las condiciones socioeconómicas de los países socios, la Comisión propondrá una reorientación de la política: la Política Mediterránea Renovada. El nuevo enfoque se planteará como principal objetivo el desarrollo económico de los países del Sur a través de medidas como apoyo a las reformas económicas de estos países, potenciación de la inversión privada, incremento de los fondos comunitarios destinados a esta región, mejora del acceso de los productos de estos países al mercado comunitario y establecimiento de cauces de diálogo político y económico. A pesar de que supone un salto cualitativo, factores atribuibles tanto a la Comunidad Europea como a los propios destinatarios harían que el balance global de la acción comunitaria en el Mediterráneo continuara siendo "desigual y limitado" (p. 32).

El epígrafe final del Capítulo I se dedica a estudiar detalladamente el proceso que conduce a la convocatoria de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona de 1995, proceso que coincide con la ventana de oportunidad abierta con el final de la Guerra Fría, y donde la iniciativa de la Presidencia española resultó proverbial.

El Capítulo II analiza la nueva concepción de las relaciones euromediterráneas puesta en marcha por la Asociación Euromediterránea (AEM), también conocida como Proceso de Barcelona "que nació con una voluntad declarada de tolerancia y de aproximación entre los pueblos de ambas orillas" (p. 51). Se aborda en primer lugar la dimensión multilateral del Proceso, con un estudio cronológico de las distintas Conferencias Euromediterráneas, su funcionamiento, dinámicas políticas, objetivos y realizaciones. El estudio progresivo de la dimensión multilateral, con los consensos alcanzados en cada una de las citas, llegará hasta su coexistencia con la Política Europea de Vecindad y su sustitución por la Unión para el Mediterráneo.

A continuación, en el marco del Proceso de Barcelona el autor analiza la dimensión bilateral con el estudio detallado de los Acuerdos Euromediterráneos de Asociación,



instrumento que junto con la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio entre Estados del Sur, iban a poner en marcha la Zona Euromediterránea de Libre Comercio. Se estudian las características y contenidos fundamentales de estos Acuerdos en su triple dimensión de diálogo político, comercio y cooperación en ámbitos económicos y financieros, tecnológicos, medioambiental, social, cultural y educativo. Para el autor, los Acuerdos Euromediterráneos presentan algunas limitaciones o "zonas de sombra" (pp. 71-73): promueven una bilateralización de la política y una competencia entre países del Sur en detrimento de la ansiada dimensión multilateral; su complejidad que lleva a que el proceso de adopción y ratificación sea excesivamente lento; y su fracaso en términos económicos, ya que no llegan a paliar las deficiencias estructurales de los países del Sur.

Seguidamente, en el capítulo II el autor aborda la financiación de la Asociación Euromediterránea, incluyendo un exhaustivo análisis de los dos programas comunitarios que la sustentan, el MEDA I, vigente entre 1995 y 1999, y el MEDA II, para el periodo 2000-2006, junto con los fondos destinados por el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Se estudian los fondos destinados, los objetivos de financiación establecidos, así como la gestión e implementación. La evaluación del programa muestra, según el autor, que la financiación comunitaria no estaba a la altura de los desafíos ya que no llega a tener un impacto en los destinatarios al no alcanzar el 1% de su PIB como media (p. 85); no estaban suficientemente focalizados (p. 86); tenían algunas dificultades en la gestión de los proyectos (p. 87); no cubría suficientemente la cooperación regional y se topó con obstáculos tecnocráticos (p. 88).

Los Capítulos III y IV van a ser dedicados por el autor a abordar correlativamente los resultados del Proceso de Barcelona y su evaluación. Las realizaciones o resultados son recogidos analíticamente en relación a las tres cestas: la cooperación política y de seguridad, la cooperación económica y la cooperación social, cultural y humana. En el primer ámbito, en lo relativo a los conflictos regionales se defiende que este Foro no ha sido decisivo, dado que la UE ha aceptado el liderazgo estadounidense, y sus intentos de fomentar el diálogo político tampoco han ofrecido resultados reseñables. En el ámbito de la defensa de los derechos humanos y la promoción de la democracia, el autor defiende que el balance "es más que discreto", dada la falta de voluntad política de la UE para utilizar los instrumentos a su alcance (p. 99). Tampoco se considera adecuada la utilización del marco de la AEM para abordar los desafíos de la UE en materia de flujos migratorios y lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. En la cesta de la cooperación económica, financiera y comercial se detallan las distintas iniciativas de modernización de los sectores económicos de los países del Sur y de cooperación entre actores privados y la financiación comunitaria para la modernización de las economías y la liberalización comercial. En lo que se refiere a la tercera cesta se recogen todas las iniciativas que promueven el diálogo entre culturas y la cooperación cultural y entre sociedades civiles.

El Capítulo IV, a pesar de su brevedad, destaca por su importancia ya que aborda una evaluación de la AEM y las causas y factores que explican sus limitaciones. Entre ellos el autor destaca el condicionamiento del no resuelto Conflicto de Oriente Medio, el hecho de que la UE pronto tuviera otras prioridades con la ampliación al Este de Europa, factores unidos a elementos de la Política como la lentitud de adopción de los Acuerdos y las limitaciones de la financiación y otros factores atribuibles a la situación de los países del Sur, como su escaso desarrollo económico, su fragilidad institucional y política, la falta de cooperación entre ellos, el escaso comercio Sur-Sur y la baja Inversión Extranjera Directa. A pesar de que continúen los desequilibrios y asimetrías entre las dos orillas, el autor sin embargo defiende una serie de aportaciones de la AEM, como la creación de un marco de diálogo político y de dinámicas de cooperación, el impulso de reformas económicas y estructurales y el acercamiento de culturas y civilizaciones (p. 125).



El salto cualitativo a la Política Europea de Vecindad (PEV), propuesto desde la Comisión en 2003, se aborda en el Capítulo V, donde se explican las características fundamentales de esta política eminentemente bilateral y transformadora que propone la participación en el mercado interior y en determinados programas y políticas comunitarias de aquellos países terceros que sean capaces de emprender una serie de reformas políticas y económicas de gran calado acordes con los valores de la Unión, sobre la base de la condicionalidad y progresividad. Se explican en este capítulo los principales instrumentos de la PEV, como son los Planes de Acción, que sirven de dirección para la adopción de reformas; y el instrumento financiador -el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación- exponiéndose su cuantía, objetivos y funcionamiento.

Se expone y analiza igualmente la reorientación experimentada por la PEV como consecuencia de los acontecimientos de la Primavera Árabe en 2011, que pretende incentivar más el avance de estos países hacia la democracia y los derechos humanos, la consecución de un desarrollo económico sostenible e integrador y el refuerzo de los sistemas de sanidad y educación (p. 153). La valoración que le merece al Profesor Blanc la concepción y aplicación de la PEV es más bien crítica, considerando que en su diseño ha primado el interés unilateral de la UE y que la condicionalidad reinante no resulta eficaz ya que ha terminado por desplazar el protagonismo europeo en esta región en detrimento de otros actores internacionales, como China (p. 160). Igualmente considera que no se han logrado, por diversas razones, los objetivos de estabilización previstos y que la progresividad ha terminado primando la competencia entre Estados frente a la multilateralidad de los marcos anteriores.

El Capítulo VI, por su parte, expone y analiza la iniciativa de la Unión por el Mediterráneo (UPM) en 2007, puesto en marcha como un nuevo impulso multilateral al Proceso de Barcelona, al que se suma. Se comienza exponiendo el proceso de gestación política y aprobación de este nuevo marco político, que pone el énfasis sobre el desarrollo de proyectos de cooperación regional, analizando especialmente la Declaración Final de la Cumbre de París que es su texto fundacional. Se explica detenidamente el nuevo marco institucional de la UPM que pretende institucionalizar y dar permanencia y estabilidad a la cooperación regional en el Mediterráneo a través de la creación de una Copresidencia, un Comité Permanente Conjunto, Altos Funcionarios y una Secretaría. Igualmente se estudian otros órganos instaurados para extender la cooperación multilateral a otras instancias distintas de las puramente intergubernamentales, como la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea y la Asamblea Regional y Local Euromediterránea. El balance que le merece al autor este nuevo proceso es “decepcionante” (p. 188), siendo una iniciativa que adolece de las mismas carencias de marcos políticos anteriores. El estallido de la crisis financiera al mismo tiempo ha dañado sus posibilidades al no destinar una financiación suficiente desde la UE ni lograr captar la inversión privada necesaria para financiar los proyectos.

El autor analiza en el capítulo VII el proceso de cambio político conocido como la “Primavera Árabe” y la respuesta dada por la comunidad internacional. Consideramos que este capítulo constituye un añadido muy necesario, aunque parezca algo ajeno al tema, por la relevancia que tiene para el sistema internacional en su conjunto, y para la política de la Unión Europea hacia el Mediterráneo. Suponen cambios políticos de relevancia en los países destinatarios de estas políticas en el menor de los casos, cambios de sistema en algunos de ellos e, incluso, conflictos con un enorme efecto desestabilizador, como es el caso de Libia y Siria. Se analizan los procesos políticos y los factores y actores comunes y específicos que caracterizan las revueltas de Túnez, Egipto, Libia y Siria, que constituyen cambios de régimen o conflictos de difícil solución. Por separado, se analizan las especificidades de los procesos políticos de Jordania, Marruecos y Argelia, donde las reivindicaciones populares se han canalizado en el seno de los regímenes existentes.



Se estudia detalladamente la respuesta de la comunidad internacional y de la propia Unión Europea en todos los casos expuestos, que denotan los efectos perniciosos de la *realpolitik* practicada por parte de Estados Unidos y la UE frente a los regímenes autoritarios de estos países. Se estudian detalladamente las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que permitieron la intervención de algunos de los Estados de la OTAN –y de la UE- en Libia y el desarrollo de la intervención y el conflicto. Se subraya en este respecto el bajo perfil político de la UE “que se ha limitado a ir a remolque de otras organizaciones e iniciativas” (p. 236). En el caso del conflicto sirio, se expone igualmente la inacción en este caso de la comunidad internacional, por el veto de China y Rusia en el Consejo de Seguridad y la actuación concreta de la UE, que se ha caracterizado por una política declarativa en contra de las actuaciones de Al-Assad y la adopción de sanciones.

El Capítulo VIII, que corona el trabajo, tiene un especial interés por su carácter especialmente propositivo. A la luz de los análisis desarrollados, el autor plantea la “necesidad de un nuevo enfoque que supere el actual estancamiento de las relaciones euromediterráneas” (p. 253). Propone que los valores democráticos y los derechos humanos sean los “ejes” de ese nuevo enfoque, si bien tienen que superar el estadio de la retórica y aplicarse efectivamente, como ya se ha hecho en numerosas ocasiones en el caso de países en proceso de adhesión. El segundo de los grandes objetivos que debe perseguirse con una fuerza renovada es el crecimiento económico que acabe con la pobreza, como único modo de disminuir la brecha entre las dos orillas, a través de la cooperación comercial, económica y financiera y la atracción de inversión privada. El autor también defiende la necesidad de lograr un papel destacado para la sociedad civil, verdadera promotora de la asunción de valores democráticos, y la cooperación entre organizaciones de la sociedad civil como medio para desarrollar el diálogo intercultural. Aboga por la intensificación de la cooperación sectorial en ámbitos de interés común como el medioambiental, los transportes, la energía, la educación y la innovación, el turismo y el sector agrícola y el desarrollo rural. Finalmente, defiende la necesidad de reorientar la asistencia financiera de la UE, que resulte capaz de contribuir a los objetivos establecidos.

En el breve capítulo final el autor concluye que, a pesar del voluntarismo demostrado, la política europea aún no ha encontrado un modelo, lo que explica los modestos resultados alcanzados hasta la fecha por todas sus iniciativas (p. 271). Subraya, en esta recapitulación, algunas de las causas del fracaso, como el “excesivo dirigismo” por parte del norte, la contaminación producida por el conflicto de Oriente Medio o la hipocresía de la UE que ha predicado democracia y derechos humanos pero se ha aliado con regímenes autoritarios. Las incertidumbres que la Primavera Árabe han traído a la región hacen cada vez más necesario plantear una nueva estrategia hacia la región, que muestre la importancia que la UE otorga efectivamente al Mediterráneo. Estrategia que, a juicio del autor, ha de tener en cuenta tres nuevos factores: el necesario efecto multiplicador de las diferentes iniciativas que coexisten en el Mediterráneo –UEM, PEV y UPM-; la presencia de nuevos actores internacionales en la zona; y el carácter panárabe de las revueltas y los desafíos que quizás pidan una ampliación de los destinatarios de la política, para incluir a la Península Arábiga y el Golfo Pérsico.