



## LA UNIÓN MEDITERRÁNEA (UM) DEL PRESIDENTE NICOLAS SARKOZY: ¿LA SUPERACIÓN DEL PROCESO DE BARCELONA?

Carlos Echeverría <sup>1</sup>

UNISCI / Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

### Resumen:

En el presente análisis pretendemos explorar las posibilidades que ofrece la iniciativa, aún en gran medida francesa pero a la que ya se han acercado Italia y España, de avanzar en la construcción de un espacio euromediterráneo más reducido que el actual teniendo en cuenta tanto las posibilidades que esta ofrece como los obstáculos que observamos de cara a la consecución de propuestas de diálogo y de cooperación en la región.

**Palabras clave:** Francia; Mediterráneo.

**Title in English:** "President Nicolas Sarkozy's Mediterranean Union: Leaving the Barcelona Process Behind?"

### Abstract:

*In this analysis we want to explore the possibilities offered by the initiative, still French to a great extent, but already approached by Italy and Spain, for building a smaller Euro-Mediterranean space than the current one, taking into account not only its possibilities but also the obstacles for dialogue and cooperation proposals in the region.*

**Keywords:** France; Mediterranean.

Copyright © UNISCI, 2007.

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.*

---

<sup>1</sup> Carlos Echeverría Jesús es Profesor Contratado Doctor de Relaciones Internacionales de la UNED y Subdirector de UNISCI.

*Dirección:* Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), C/ Obispo Trejo, s/n, 28040 Madrid, España. *E-mail:* [cecheverria@poli.uned.es](mailto:cecheverria@poli.uned.es).



## Introducción

En palabras del Ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, la propuesta del Presidente francés sería instrumental para superar el Proceso de Barcelona y avanzar hacia la construcción de un verdadero espacio geopolítico euromediterráneo reflejado en la propuesta UM.<sup>2</sup> No falta voluntarismo en el texto del Ministro español ya que da por hecho que de la propuesta francesa, aún embrionaria, ha de salir lo que en doce años de aproximación de la UE y de sus Estados miembros a sus socios de las orillas sur y este de la cuenca no se ha conseguido - un nuevo marco con nuevas instituciones y todo ello bien nutrido de voluntad política -, y hacerlo además en un contexto que es adverso dado el bloqueo a las iniciativas de paz en Oriente Próximo, las dificultades en las negociaciones de adhesión de Turquía y la renovación que ha supuesto la puesta en marcha de la Política Europea de Vecindad (PEV) por parte de una UE ampliada, en 2004 y en 2007, que cada vez es menos mediterránea y más continental.

En el presente análisis pretendemos explorar las posibilidades que ofrece la iniciativa, aún en gran medida francesa pero a la que ya se han acercado Italia y España, de avanzar en la construcción de un espacio euromediterráneo más reducido que el actual teniendo en cuenta tanto las posibilidades que esta ofrece como los obstáculos que observamos de cara a la consecución de propuestas de diálogo y de cooperación en la región. De partida hemos de decir que tal iniciativa forma parte de lo que la oposición al Presidente Sarkozy en Francia califica de “política de golpe de efecto permanente”, caracterizada por el constante anuncio de múltiples iniciativas en todos los ámbitos que habrán de ir madurándose con el tiempo.

### 1. El contenido de la UM a la luz de las declaraciones y de las evaluaciones provocadas por éstas

Los defensores de la UM, anunciada oficialmente el 6 de mayo, ven factible que, aprovechando el empuje de las Presidencias portuguesa y francesa de la UE, esta pueda salir adelante. Quienes así piensan están bien dotados de voluntarismo y asumen que frente a la conflictividad en Oriente Próximo y Medio no se impone sino la cooperación entre algunos Estados mediterráneos para neutralizar sus efectos perversos, sin asumir las dificultades existentes para dicha cooperación en el propio seno de la UE, para la cooperación Sur-Sur - véase que entre los principales socios de la orilla sur (Marruecos, Argelia, Túnez; Libia y Egipto) las relaciones entre ellos distan mucho de ser buenas - y para cualquier aproximación de este tipo en un contexto marcado por una guerra o esfuerzo contra el terrorismo yihadista que aúna voluntades pero que también crea desavenencias continuamente. Cabe destacarse que en lo que a la falta de integración Sur-Sur respecta el propio Sarkozy contribuyó ya a ella durante su viaje oficial al Magreb central en julio: marginando a Marruecos y priorizando a Argelia en su orden de llegada el Presidente francés se quedó al final sin visitar Marruecos pues desde Rabat se anuló a última hora la visita “por motivos de calendario”<sup>3</sup>. No hay que olvidar que Marruecos considera que merece un estatuto privilegiado en su trato con los países europeos y respecto a sus vecinos magrebíes y España lleva tiempo proponiendo para

<sup>2</sup> Moratinos, Miguel Ángel: “Del Proceso de Barcelona a la Unión Mediterránea” *El País* 2 agosto 2007, p. 4.

<sup>3</sup> Véase el Editorial “Desunión mediterránea” *El País* 13 julio 2007, p. 12. La visita del Presidente Sarkozy a Marruecos podría tener lugar en la segunda quincena de octubre, poco antes de la visita de Estado que debe realizar a Argelia. Véase “Le pragmatisme: nouveau concept clé des relations franco-maghrébines?” *La Tribune* (Argel) 17 julio 2007, p. 12.



este país un Estatuto Avanzado similar al que Francia pide para Turquía.<sup>4</sup> Sarkozy en cambio ha introducido una nueva dinámica pues fijó en Argelia su primer destino fuera de Europa como Presidente y, significativamente, había recibido como primera felicitación tras su confirmada victoria en las urnas la de su homólogo argelino Abdelaziz Buteflika.<sup>5</sup>

En términos temporales, la propuesta de Sarkozy ya había sido adelantada por éste en Rabat en 2006, en una visita realizada cuando aún era Ministro del Interior, luego la desarrolló algo durante un mitín electoral en Tolón el 7 de febrero, mes en el que, siempre como Ministro del Interior, se la habría expuesto al Presidente José Luis Rodríguez Zapatero (27 de febrero) y la defendió y presentó ya oficialmente en su discurso de victoria electoral en la noche de los comicios del 6 de mayo. En ella incluiría del lado europeo a España, Italia, Grecia Portugal, Chipre y Malta, y del de los socios de las orillas sur y este los países del Magreb - salvo Mauritania -, Egipto, Turquía y, aunque aún no se sabe si desde el principio o en una fase posterior, Líbano e Israel. Quedarían fuera la Autoridad Nacional Palestina (ANP) y Siria como socios ribereños y Jordania que aunque no es ribereño sí tiene una profunda vocación mediterránea: tales ausencias supondrían una importante pérdida en términos de oportunidades político-diplomáticas respecto al marco que ofrece el Proceso de Barcelona. En cualquier caso falta aún llenarla de contenido, tal y como afirmaba el Ministro argelino de Asuntos Exteriores, Mourad Medelci, en declaraciones realizadas el 23 de julio, días después de haber recibido en Argel en visita oficial al Presidente francés.<sup>6</sup> Durante dicha visita, que luego continuó en Túnez, Sarkozy pudo comprobar el balance de las relaciones bilaterales de Francia con ambos Estados del Magreb que a partir de ahora habrá de compaginar con su ambiciosa aproximación multilateral.<sup>7</sup>

Parece pues que se va a volver a señalar en términos voluntaristas que el método que dio a luz a unas Comunidades Europeas transformadas en Unión Europea debería aplicarse entre los socios de la Cooperación Euromediterránea y, en un ámbito más reducido, en los de la UM. Se olvida que las Comunidades se crearon entre Estados pertenecientes al mismo espacio cultural y político, en el que todos ellos tenían como atractivo horizonte el de crear en común una empresa europea y que contaron además con una firma ayuda exterior con el Plan Marshall estadounidense. Los socios mediterráneos no disfrutaban de tal horizonte de integración - ni siquiera Marruecos que flirtea con la UE gracias al decidido apoyo de Estados miembros como España o Francia - y sus dirigentes carecen además hoy por hoy de la voluntad política que llevó a líderes como Adenauer o Schumann a dejar de lado recelos e incluso odios para avanzar en su pragmático proyecto integrador. Tales precondiciones políticas, psicológicas y económico-financieras serían imprescindibles para dar viabilidad al otro gran argumento de los posibilistas: la posibilidad de crear un verdadero mercado con 150 millones de consumidores que harían del sur de la UE y en particular del Mediterráneo el nuevo centro de gravedad de Europa.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Manzano, Juan Pedro: "La UE invita a Rabat a participar en un Consejo de Defensa" *El Mundo* 24 julio 2007, p. 22.

<sup>5</sup> Daniel, Jean: "Sarko, el argelino" *El País* 26 julio 2007, p. 11.

<sup>6</sup> El Ministro argelino apoyaba en principio la idea como elemento para mejorar la cooperación entre las dos orillas, pero reconocía que se estaba aún a la espera de que se le diera contenido. Véase "Projet d'union méditerranéenne proposé par Sarkozy. Le oui ... mais de l'Algérie" *Le Soir d'Algérie* 24 julio 2007, p. 5.

<sup>7</sup> Aït Hamadouche, Louisa: "En attendant l'Union Méditerranéenne. Regard critique sur la politique maghrébine de la France" *La Tribune* 17 julio 2007, p. 7.

<sup>8</sup> Canino, Andrea: "La Unión del Mediterráneo. Un ambicioso proyecto" *El País* 31 mayo 2007, p. 10. Canino es Presidente del Consejo de Cooperación Económica, formado desde 2003 por los grandes dirigentes económicos de los países del llamado Arco Latino (Portugal, España, Francia e Italia) y que trabaja por aproximar a ambas orillas.



Para superar la conflictividad existente en Oriente Próximo y Medio en términos de obstáculo se vuelve pues la mirada al Norte de África, en paralelo a como a fines de los ochenta del pasado siglo se dividía el Mediterráneo en Occidental, en principio más estable, y Oriental, más conflictivo tanto por los diversos marcos de enfrentamiento mediorientales como por la rivalidad greco-turca. La experiencia nos demostró que sólo se empezó a hablar en serio del Mediterráneo cuando el compromiso diplomático permitió acometer los conflictos del Mediterráneo Oriental pues no debemos de olvidar que ese Mediterráneo Occidental, entonces y ahora aparentemente más estable o mejor más abordable, estaba entonces y sigue estando ahora envenenado por la rivalidad argelino-marroquí a causa del, entre otros elementos de tensión, conflicto del Sáhara Occidental.

A la luz de estas dificultades, que pueden verse como más o menos importantes dependiendo del prisma desde el que nos acerquemos al objeto de estudio, importante será intentar vislumbrar los intereses del Presidente francés a la hora de presentar tal iniciativa. Para algunos su intento de circunscribir la cooperación euromediterránea a los países ribereños - marginando de ella a un actor relevante y atractivo para los países del sur como es la UE - ocultaría su interés por conservar un protagonismo que Francia lleva años perdiendo en las agendas diplomáticas de los países norteafricanos, y esto como un interés más de fondo, y por otro lado pretendería con la oferta preparar el terreno para ofrecer a Turquía una compensación de cara a lo que muchos vaticinan será el veto francés a la adhesión de este país a la Unión.<sup>9</sup> Huelga decir que Turquía no aceptará en ningún caso la UM como alternativa a la ansiada adhesión.

Su ausencia de europeísmo en lo que a las relaciones con los socios mediterráneos respecta ya quedó meridianamente clara en el discurso pronunciado en Tolón el 7 de febrero. Sarkozy, quien avanzó ya incluso la posible institucionalización de la UM con órganos permanentes, parecía ambicionar un nuevo eje francés - a añadir al de la Francofonía - a la hora de aproximarse a los países norteafricanos, involucrando en ello a socios como España o Italia pero sin perder de vista que la impronta francesa debería quedar bien de manifiesto en tal iniciativa.<sup>10</sup> Frente a la pérdida de peso de Francia en el conjunto de Europa tras las dos últimas ampliaciones el nuevo Presidente pretendería revigorizar su política exterior y, en consecuencia, su protagonismo, es espacios de proyección tradicional.<sup>11</sup> Así, Francia podría en lo que al Mediterráneo respecta tratar de recuperar su específica política árabe - algo que por otro lado España está tratando de hacer también desde que es Presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero - que, junto a la también específica y tradicional política africana, mantendría la tradición de la diplomacia francesa en la cuenca. Ambas ideas se deducen no sólo de los anuncios presidenciales sino también de documentos de reflexión posteriores como el recientemente elaborado por el ex-Ministro de Asuntos Exteriores Hubert Védrine.<sup>12</sup> Es incuestionable que tal parcelización haría perder el horizonte global que

<sup>9</sup> De Rituerto, Ricardo M.: "Sarkozy vende en Argelia y Túnez una Unión Mediterránea a espaldas de Europa" *El País* 12 julio 2007, p. 3.

<sup>10</sup> Es curioso destacar que durante su gira africana de julio el Presidente Sarkozy anunció en su discurso pronunciado en la Universidad de Dakar la iniciativa de crear una Union Euro-Africana donde, indudablemente, el anhelo francés por tener también el liderazgo de la misma no se oculta. No obstante tan ambicioso proyecto se enfrenta desde hace años a obstáculos como la actitud del Presidente de Zimbabue, Robert Mugabe, que ha frenado hasta la fecha todo intento de aproximación entre la UE y la Unión Africana (UA). Véase Suárez, Eduardo: "Brown rechaza ir a la cumbre euroafricana si acude Mugabe" *El Mundo* 21 septiembre 2007, p. 33.

<sup>11</sup> Martí Font, J. M.: "Un Mediterráneo al margen de Europa" *El País* 31 mayo 2007, p. 22.

<sup>12</sup> Martí Font, J. M.: "Francia debate poner fin a la antiglobalización" *El País* 6 septiembre 2007, p. 4. Védrine ya fue seleccionado en 2005 por el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, miembro del Grupo de Alto Nivel para la Alianza de Civilizaciones. Véase el informe de este GAN en <[www.unaoc.org/repository/report.htm](http://www.unaoc.org/repository/report.htm)>.



marcara el Proceso de Barcelona y podría devolvemos a prácticas habituales hasta principios de los noventa.

Como antiguo Ministro del Interior en varios gobiernos, Sarkozy ve también la posibilidad de actuar en campos que para él siempre han sido prioritarios - la lucha contra los tráficos ilícitos y contra el terrorismo - en el marco de esquemas más limitados donde Francia tiene más voz y más peso: junto a la experiencia del Grupo 5+5 y de la Conferencia de Ministros del Interior del Mediterráneo Occidental (CIMO) la UM aparecería como un marco parecido, en el que se podrían priorizar determinados temas y que apareciera a priori como más manejable que la masificación del Proceso de Barcelona.<sup>13</sup> Incorporando a España y a Italia, principales puertas de entrada en Europa de la inmigración clandestina procedente del sur, Sarkozy tendría un marco en el que tratar con Madrid y con Roma de un tema muy sensible para Francia y evitar en el futuro escenarios de disensión entre europeos como el creado por la regularización masiva realizada en España en 2005. Entre los temas que, por otro lado, son los que se tratan en los marcos informales de carácter subregional citados, estarían las dos cuestiones típicas de la seguridad interior, unidos a otros como la protección del medio ambiente, la coordinación frente a las catástrofes de origen natural o humano, la cooperación económica y financiera desde una aproximación de codesarrollo - quizás desde algún tipo de instrumento específico a crear al efecto - y la cooperación tecnológica en diversos ámbitos.

## 2. Posibles escenarios de futuro

Si el Presidente francés logra convencer a un mínimo de socios es previsible que comience a movilizarse en pro de la iniciativa tras la celebración de la Conferencia Intergubernamental (CIG), una vez se aclare el calendario europeo en términos de aprobación del nuevo Tratado y de definición del calendario futuro de la Unión incluyendo las nuevas adhesiones y, en especial, la turca. En palabras del Ministro Moratinos, y tras la reunión en Portoroz (Eslovenia) de los diez países europeos más próximos al Mediterráneo para reflexionar sobre la iniciativa francesa, otros marcos van a ser utilizados para continuar las conversaciones incluidos el Foro Mediterráneo - que podría ampliarse a más miembros - y la reunión euromediterránea a celebrarse bajo la Presidencia portuguesa. Moratinos ve factible lanzar la UM durante la Cumbre de la UE del segundo semestre de 2008, ya bajo Presidencia francesa.<sup>14</sup>

Como quiera que la UE se ha masificado y que el balance de su cooperación en el Mediterráneo no es demasiado boyante el Presidente francés impulsará la aproximación transversal aunque con una clara impronta Norte-Sur. A los ojos de Sarkozy la UE cada vez se orientará más geográficamente a Europa central y oriental y funcionalmente al comercio mientras que el sur del Mediterráneo requiere de otro tipo de atenciones, empezando por la cooperación reforzada en diversos ámbitos. Por otro lado, Francia teme que el redimensionamiento del Diálogo Mediterráneo de la OTAN permita a actores ajenos a la cuenca y que pueden rivalizar en protagonismo - particularmente los EEUU - ocupar una posición de la que más tarde sería muy difícil desplazarles. Washington ya rivaliza hoy con París en los países magrebíes y sahelianos (Malí, Níger y Chad) - “domain réservé”

<sup>13</sup> Echeverría Jesús, C.: “La cooperación de España con los países del Magreb en materia de seguridad” *Afers Internacionals* (en prensa).

<sup>14</sup> Moratinos, M. A.: *op cit.*



tradicional de Francia - con su Iniciativa Trans-Sahariana Antiterrorista (TSCTI, en sus siglas en inglés), creando un peligroso precedente a los ojos de París. Por ello, si Francia consiguiera poner en marcha la UM crearía un espacio en gran medida blindado frente a tales influencias foráneas, pero el problema es que con este “Mediterráneo para los mediterráneos” volverían a alejarse de dicho espacio los Estados miembros de la UE no ribereños que desde 1995 y hasta hoy, aunque es cierto que con distintas intensidades, se habían comprometido con la región considerándola un espacio de interés común. Aunque esto puede ser rebatido aludiendo a la Política Europea de Vecindad (PEV), que busca atraer de forma progresiva a los socios mediterráneos al mercado interior y premiará a los más avanzados en términos de democratización y modernización, se perderá el marco multilateral y multidimensional que ha incluido durante doce años a un muy elevado número de actores. Además, con la PEV se ha vuelto a diluir el Mediterráneo y a mostrar, de forma bien visible, la importancia del este de Europa en la planificación hecha desde Bruselas.

Para dar estabilidad a su propuesta es previsible que la cartesiana Francia trate de dotar a la UM de una orgánica, con reuniones anuales en la Cumbre y un Consejo de Ministros, muy en la línea de instituciones como la Francofonía aunque en este caso compartiendo el protagonismo con otros países de la cuenca - en especial España e Italia - que si no participaran en el reparto de puestos y de tareas difícilmente se incorporarían a esta empresa.<sup>15</sup> De hecho, en tal objetivo Sarkozy trata de incorporar a los tradicionales aliados de París en todas las iniciativas de cooperación en el Mediterráneo Occidental y sin olvidar a un Portugal que, además, preside actualmente la UE.<sup>16</sup> Se estima que, en términos de calendario, Francia podría propiciar una primera reunión en la Cumbre, con Jefes de Estado y de Gobierno, en la primera mitad de 2008 para hacer arrancar la iniciativa.<sup>17</sup> En su discurso pronunciado durante su investidura como Doctor Honoris Causa por la Universidad de Malta, el 4 de mayo, el Ministro Moratinos incluía como órganos junto al Consejo de Jefes de Estado y al Consejo Ministerial una Comisión, con responsabilidades fundamentales como la creación tanto de la ZLC prevista para 2010 como de un espacio de libertad, seguridad y justicia, este último objetivo aprobado por la Cumbre de Barcelona de 2005, y una Asamblea Parlamentaria.<sup>18</sup> Es de desear que España trabaje en los próximos meses por impedir que la UM acabe sustituyendo el afán multilateral y global del Proceso de Barcelona por una aproximación más reducida y de impronta francesa centrada en una limitada agenda que recuerda aproximaciones subregionales y agendas que, siendo importantes, deberían coadyuvar a reforzar y no a sustituir un esfuerzo político-diplomático que abarque necesariamente a toda la cuenca.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Amón, Rubén: “Sarkozy descubre el Mare Nostrum” *El Mundo* 30 mayo 2007, p. 36.

<sup>16</sup> Martí Font, J. M.: “Sarkozy y Prodi instan a siete países a formar la Unión Mediterránea” *El País* 29 mayo 2007, p. 13.

<sup>17</sup> Aït Hamadouche, L.: *op cit.*

<sup>18</sup> Cruz, Marisa: “Moratinos propone órganos comunes para unir la UE y la región mediterránea” *El Mundo* 5 mayo 2007, p. 17.

<sup>19</sup> Segura, Antoni: “Sarkozy y la Unión del Mediterráneo” *El País* 28 julio 2007, p. 11.