



LA DECLARACIÓN CONJUNTA EN LA CUMBRE DE PARÍS PARA EL MEDITERRÁNEO. UN DOCUMENTO CLARAMENTE MEJORABLE EN ASUNTOS DE SEGURIDAD

Antonio Marquina Barrio¹
Director de UNISCI

Resumen:

La iniciativa Unión para el Mediterráneo adoptada en julio de 2008 en París y que fue acogida de una forma bastante favorable, supone un cambio significativo en aspectos fundamentales con respecto al proceso de Barcelona. El capítulo de aspectos políticos y de seguridad ha quedado profundamente devaluado. Esto podría tener sentido dentro de un contexto teórico bien articulado en fases y reaseguros que dimanara del documento. Este no es el caso. Las importantes innovaciones introducidas, con la inclusión de proyectos comunes como línea vertebral y la densa institucionalización del proceso no quedan bien articuladas en un conjunto armónico y teóricamente consistente en los tres tradicionales cestos o capítulos que se mantienen en la Unión para el Mediterráneo.

Palabras clave: Unión para el Mediterráneo, París, 2008, seguridad

Title in English: "Paris Summit's Joint Declaration for the Mediterranean. A Document in Clear Need for its Security Provisions."

Abstract:

The Union for the Mediterranean initiative launched in Paris, in July 2008, entails fundamental changes with respect the Barcelona process. The political and security chapter has been profoundly devaluated. This question could make sense in a new theoretical approach properly articulated, including possible stages and reassurances. That is not the case. The significant and clever innovations introduced in the text: strong institutionalization of the process, common projects as the backbone of the process are not well articulated in a harmonic and theoretically consistent framework linking the three traditional baskets or chapters that are maintained in the initiative Union for the Mediterranean.

Keywords: Mediterranean Union, Paris, 2008, security.

Copyright © UNISCI, 2009.

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

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación Internacional y Director del Centro de Investigación UNISCI.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* marioant@cps.ucm.es



1. Introducción

La nueva iniciativa para el Mediterráneo del Presidente Sarkozy² ha sido acogida de forma positiva en términos generales.

Hay quienes ven en ella un reforzamiento del proceso de Barcelona, otros pensamos que significa un cambio bastante sustancial, incluido el capítulo sobre diálogo político y de seguridad que queda modificado.

En primer término el documento aprobado en París difiere del documento aprobado en Barcelona en cuestiones sustanciales.

2. La Declaración Conjunta de la Cumbre de París. Cambios y Aspiraciones

El prólogo de la nueva declaración conjunta se inicia con unas afirmaciones que en buena parte definen de forma en parte diferente la aproximación de la Unión Europea al Mediterráneo: Se trata de transformar el Mediterráneo en un área de paz, democracia, cooperación y prosperidad. Añade a continuación que La Unión para el Mediterráneo se construye sobre la declaración de Barcelona y sus objetivos de conseguir la paz, la estabilidad y la seguridad, así como en el acervo común, y se define como un proceso multilateral que tiene como objetivo incrementar el potencial de integración y cohesión nacionales.

Se detallan los desafíos comunes y, tras este breve prólogo, se empieza a desarrollar lo que se titula “una ambición estratégica para el Mediterráneo”. Se pone de manifiesto la ligazón entre Europa y los Estados del Mediterráneo en función de tres factores, la historia, la geografía y la cultura. Se definen unos objetivos comunes, un futuro de paz, la democracia, la prosperidad y el entendimiento social, cultural y entre seres humanos.

Se señala que se busca la cooperación a través de acciones conjuntas para resolver problemas comunes, transformando las buenas intenciones en acciones en una renovada asociación para el progreso.

La nueva iniciativa mantiene la aspiración común de alcanzar la paz y la seguridad regional, seguridad que estaba incluida en la declaración de Barcelona de 1995.

Si observamos la declaración de Barcelona de 1995, hay que resaltar que la declaración se iniciaba subrayando la importancia estratégica del Mediterráneo y a continuación reconocía los lazos creados por la cercanía y la historia; nada se decía sobre la cultura que entró tardíamente en un tercer cesto creado *ad hoc* y convertido en una especie de cajón de sastre.

El énfasis del prólogo de la declaración de Barcelona estaba puesto en los nuevos problemas políticos, económicos y sociales en ambas orillas del Mediterráneo que constituían un desafío común. Esto se difumina en una parte no desdeñable con la nueva declaración. Los desafíos comunes ahora vienen detallados: El desarrollo económico y social, la crisis mundial

² “Draft Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean”, Paris, 13 July 2008, en http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/home/declaration_paris_summit_for_mediterranean_13july2008_en.pdf



de la seguridad alimentaria, la degradación del medio ambiente, incluyendo el cambio climático y la desertización, la promoción del desarrollo sostenible, la energía, la emigración, el terrorismo y el extremismo, la promoción del diálogo de culturas. Una buena parte de estas cuestiones son cuestiones de seguridad no tradicional o cuestiones integradas en el concepto de seguridad humana. Las cuestiones políticas, claves para el avance económico, la modernización y una cierta homologación y homogeneización norte-sur que permita una asociación sólida y duradera, brillan por su ausencia.

También las cuestiones de seguridad militar se han diluido, precisamente cuando la Unión Europea ha desarrollado y sigue desarrollando unas fuerzas militares claramente expedicionarias y se ha venido propugnando el refuerzo del diálogo con los Estados mediterráneos sobre la política de seguridad y defensa común.

Otro aspecto a destacar es que la paz y prosperidad en la región en su conjunto según la nueva declaración vienen determinadas por el flujo de intercambios entre la gente de las dos orillas inducido por los proyectos comunes. Se buscan resultados tangibles.

Ya no se trata de facilitar el crecimiento de los flujos comerciales y financieros, incrementar la competitividad en mercados exteriores y dar apoyos financieros y presupuestarios a los Estados del sur del Mediterráneo para ayudar en la liberalización y transformación de sus economías, así como promover la cooperación regional y la integración para impulsar la paz y estabilidad. Tampoco se centra en las reformas políticas, la democratización, el Estado de derecho y en otros valores comunes como la economía de mercado o el desarrollo sostenible, estableciendo una agenda de reformas políticas, económicas, sociales e institucionales a realizar por los Estados del sur del Mediterráneo como pretende la Política de Vecindad.

Este es un cambio fundamental.

Los proyectos claves que se proponen son:

- Limpieza medioambiental del Mediterráneo
- Autopistas terrestres y marítimas y modernización de los trenes trans-magrebíes
- Protección Civil
- Energías alternativas y creación de un plan solar mediterráneo
- Alta Educación e Investigación, Universidad Euro-Mediterránea
- Iniciativa de desarrollo de los negocios mediterráneos.

Junto a ello se especifica el proceso de selección de proyectos que han de estar en conformidad con los objetivos de la declaración de Barcelona: conseguir la paz, seguridad y estabilidad y se insiste en que tienen que tener potencialidad para promover un desarrollo sostenible y equilibrado, la integración regional y sub-regional, la cohesión y las interconexiones, así como su posibilidad de financiación y la contribución del sector privado. La declaración de julio de 2008 dejaba abierta la cuestión de los criterios de selección encomendando a los altos funcionarios su preparación para su posterior aprobación por los



ministros de Asuntos Exteriores. Posteriormente en la declaración final de Marsella de noviembre de 2008 se atribuye un papel también central a la secretaría.

La cuestión es saber si estos proyectos comunes pueden llegar a ser el catalizador para una transformación de las economías de los Estados del sur del Mediterráneo y, como se había venido sosteniendo, el desarrollo del estado de derecho, la democratización y el buen gobierno en estos Estados. Parece que ya no es ésta la pretensión.

Otro asunto que resulta algo enigmático es que proyectos comunes en el ámbito de la seguridad tradicional podrían llegar a ser también catalizadores de una transformación de las relaciones entre el norte y el sur del Mediterráneo.

En este ámbito se recogen en buena parte los puntos de la declaración de Barcelona que hacían referencia a cuestiones de seguridad:

-La no-proliferación de armas de destrucción masiva, asunto que ha sido irrelevante en las reuniones de altos funcionarios desde su constitución en 1996. De hecho, en la reunión euro-mediterránea de ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Dublín el 5-6 de mayo de 2004, los ministros dieron instrucciones a los altos funcionarios para que exploraran las posibilidades de fortalecer el diálogo y la cooperación en asuntos de no-proliferación promoviendo la adhesión universal y el cumplimiento efectivo e todos los acuerdos multilaterales relevantes. Meses después en la reunión euro-mediterránea e ministros de Asuntos Exteriores celebrada en La Haya, el 29-30 de noviembre, los ministros propusieron la organización de una reunión *ad hoc* sobre no-proliferación de armas de destrucción masiva, sujeta al acuerdo sobre los términos de referencia entre los socios, incluyendo a Israel, en la primera mitad de 2005. Esta reunión no se pudo realizar, a pesar de las consultas realizadas con el apoyo del alto representante, Javier Solana.

-La creación de una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio, mutua y efectivamente verificable. Otro asunto intratado e intratable, mucho más en 2008, con los temores al programa de desarrollo nuclear de Irán. La cuestión es que en el campo nuclear ni Israel parece estar dispuesto a hacer ninguna concesión en este tema, ni Irán pertenece a la Unión para el Mediterráneo.

-El terrorismo, en todas sus manifestaciones y sin calificación, asunto especialmente peliagudo dadas las reticencias árabes y la no clara delimitación entre terrorismo y lucha por la liberación nacional, a pesar de los avances realizados en la declaración de Barcelona de 2005 y la aceptación del Código de Buena Conducta. Se puede constatar otro avance significativo al recogerse en el párrafo 9 “cualesquiera que sean los autores, los objetivos y las finalidades” que nos acerca a la resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1566(2004) que constituye un intento de definición.

-Suficiencia Defensiva. Este principio nunca ha tenido relevancia en el proceso de Barcelona, pues la suficiencia defensiva de la Unión Europea y de buena parte de los Estados Árabes e Israel no tiene como centro de gravedad el Mediterráneo, de forma especial tras la guerra de Irak.

-Conseguir el mismo grado de seguridad y confianza mutua con el nivel más bajo posible de tropas y armamentos. Otro principio con resonancias en los planteamientos de la seguridad común europea de los años ochenta, inaplicable al Mediterráneo e inaplicable en función de los desarrollos de la Unión Europea de los últimos años, las consecuencias de la guerra en



Irak, la reafirmación de Rusia como potencia y su impacto en el Mediterráneo, y el nuevo reajuste en el equilibrio de poder inducido por el desfallecimiento creciente estadounidense, que tiene su principal impacto en el Mediterráneo-Gran Oriente Medio.

-Promover las relaciones que puedan conducir al desarrollo de relaciones de buena vecindad y apoyar los procesos que conduzcan a la estabilidad, seguridad, prosperidad y cooperación regional y sub-regional.

-Considerar medidas de generación de confianza y medidas de seguridad con vistas a la creación de un espacio de paz y estabilidad en el Mediterráneo, incluyendo la posibilidad, a largo plazo, de instaurar un Pacto Euro-Mediterráneo con este fin. Este párrafo que es copia literal de la declaración de Barcelona de 1995 resulta en parte chocante, ante el fracaso total y rotundo en la elaboración de medidas de confianza y medidas de seguridad en los trece años anteriores. No se recoge ni siquiera el concepto que acabó adoptándose en la reunión ministerial *ad hoc* de Palermo del 4,5 de junio de 1998 de medidas de asociación. Resulta chocante que este párrafo no se haya reformulado mejor, ligándolo con lo proyectos comunes que son el eje central de la declaración, y con las medidas de asociación de las que los proyectos comunes son el corolario. Aquí se nota que falta reflexión o bien que se haya considerado que es mejor mantener una auténtica reliquia ante las dificultades que entrañará el avance en estos temas mientras subsistan los conflictos árabe-israelí y palestino-israelí. El Pacto, como ya se ha demostrado, resulta utópico mientras perduren los conflictos árabe – israelí y palestino-israelí. El mantenimiento de estos párrafos en su integridad es una equivocación y constituye un auténtico parche o quizá una hoja de parra que oculte el vacío existente en el tradicional capítulo de aspectos políticos y de seguridad.

Existen otros aspectos a subrayar.

Inicialmente, en la declaración conjunta de París, en julio de 2008, el crimen organizado y el tráfico de drogas no se mencionaban, a pesar de que la idea había aparecido en diversos comentarios³. Meses después, en la reunión de noviembre de 2008 en Marsella, la Unión por el Mediterráneo, curiosamente en el apartado de seguridad marítima y no en el apartado sobre diálogo político y de seguridad, la declaración final ha incluido el auge del crimen organizado y tráfico ilícitos, de forma especial el tráfico de drogas, pero en un contexto de ineficiencia de infraestructuras portuarias y peligro para los flujos comerciales. La ceguera sobre la importancia del crimen organizado y su proyección en el espacio euro-mediterráneo es colosal, sólo se propugna la creación de un centro para coordinar la lucha contra el tráfico de drogas en el Mediterráneo⁴, cuando hay muy sesudos estudios sobre la corrupción y desagregación que viene induciendo todo un conjunto de tráfico ilícitos en el Mediterráneo, y donde incluso hay Estados productores de estupefacientes de primera dimensión mundial, con todo un conjunto de ramificaciones que han acabado degradando y devaluando las posibilidades de estabilización política de estos Estados.

³ Balfour, Rosa; Schmid Dorothée: “Union for the Mediterranean, disunity for the EU?”, *Policy Brief*, (February 2008), en http://www.epc.eu/TEWN/pdf/235206674_Union%20for%20the%20Mediterranean.pdf.

⁴ La ministro del Interior de Francia Alliot-Marie había venido propugnando en diversas reuniones bilaterales y multilaterales con ministros del Interior europeos la creación de un centro mediterráneo para recoger información y transformarla en inteligencia sobre el tráfico de drogas. El sitio de ubicación sería el puerto militar de Toulon y permitiría actuar sobre las rutas de tráfico ilícitos aprovechándose de los medios de la Marina francesa. Era y es una visión claramente insuficiente. Véase, “EU eyes anti-drugs centre for Mediterranean”, 7 July 2008 en www.earthtimes.org/articles/show/217303_extraeu-eyes-anti-drugs-centre-for-mediterranean.html



Como colofón hay que resumir subrayando que no hay proyectos comunes en el ámbito de la seguridad. A lo sumo a lo que se llega es a plantear la importancia de la seguridad marítima en el Mediterráneo, pero sin ninguna plasmación en iniciativas o proyectos comunes concretos. Nada relevante. Un reconocimiento de incapacidad para poder avanzar en este terreno.

3. La Inclusión del Conflicto Árabe-Israelí y Palestino-Israelí

Uno de los párrafos reafirma el apoyo al proceso de paz palestino-israelí y da la bienvenida al anuncio de que Israel y Siria han iniciado conversaciones de paz indirectas bajo los auspicios de Turquía. Se trata de un reconocimiento explícito de la importancia del conflicto árabe-israelí y palestino-israelí en el diálogo político y de seguridad del Mediterráneo, algo que había obviado el texto de la declaración de Barcelona con la ilusión de poder avanzar en el diálogo entre Europa y el mundo árabe, incluyendo también a Israel, pero manteniendo encapsulada esta herida abierta que venía produciendo una profunda disonancia y contraposición. En este sentido, desde la conferencia euro-mediterránea de ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Tampere en noviembre de 2006⁵, se había decidido incluir una revisión regular de la situación política en Oriente Medio en el diálogo político y de seguridad euro-mediterráneo, lo que, si bien contribuía a hacerle más real, dado que el proceso de paz en Oriente Medio se venía discutiendo con regularidad en las reuniones euromediterráneas de ministros de Asuntos Exteriores, introducía un elemento de profunda disonancia, dados los continuos desencuentros sobre esta cuestión que habían impedido el avance en el diálogo de seguridad. Era, en el fondo, un reconocimiento final de que el diálogo de seguridad en el Mediterráneo giraba de forma esencial alrededor de estos conflictos que impedían una profundización en una posible y progresiva asociación de seguridad como inicialmente se pretendió. Dejar de lado la cuestión de la resolución de estos conflictos no era viable.

Pero la cuestión fundamental es que el sustrato y planteamientos de la nueva iniciativa para el Mediterráneo son en buena parte distintos en 2008 que en 1995.

4. Un Nuevo Contexto Internacional no Bien Percibido y Aceptado

Los planteamientos de 1995 partían de una situación de optimismo sobre las posibilidades de transformación de las relaciones norte-sur en el Mediterráneo, una vez que se llega a los acuerdos de Oslo en 1994.

Hay que recordar el lanzamiento fallido de la iniciativa CSCM en 1991 y el congelamiento del diálogo 5+5 en 1992 que, a su vez, se había lanzado en 1990, intentando atraer la atención europea a los problemas mediterráneos que se focalizaban de forma especial en la disparidad económica existente entre las dos riberas del Mediterráneo. Se consideró que la cuestión fundamental consistía en ayudar a estos países terceros mediterráneos a engancharse en el proceso de globalización, un proceso que se consideraba el signo de identidad del nuevo sistema mundial donde el sistema capitalista se había impuesto en todo el

⁵ “8th Euro-Med Foreign Affairs Ministers Conference”, Tampere, 27-28 noviembre 2006, en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/91928.pdf.



mundo tras el derrumbe del sistema comunista soviético, y definitivo para la modernización y el desarrollo económico, impidiendo que la brecha económica entre las dos riberas se fuera agrandando y se convirtiese en un problema cada vez más difícil de resolver, así como prestar atención por parte de la Comunidad Económica Europea a esta zona sur que se consideraba quedaría relegada a un segundo plano de interés en la atención y apoyos económicos que la Comunidad llevaría a cabo tras el final de la guerra fría, centrándose en los Estados de Europa del Este que era prioritario estabilizar e integrar, una vez que los sistemas comunistas se hundieron.

De esta forma asistiremos a la apertura de negociaciones entre la Comunidad Económica Europea y Marruecos para la firma de un acuerdo de librecambio, para así paliar el parón producido en diálogo 5+5 a partir de 1992 y el desinflamiento de la UMA⁶.

En este contexto es donde se encuadra la iniciativa de la Conferencia de Barcelona, dando también un carácter de globalidad al proceso de asociación de la Unión Europea con los Estados del Sur del Mediterráneo, en línea con lo pretendido en la iniciativa CSCM. El objetivo era ambicioso: afrontar en común los nuevos desafíos que traía consigo el final de la guerra fría como el proceso de globalización y la aceptación general del sistema económico capitalista, la expansión de la economía de mercado, evitar la exclusión de los Estados del sur del Mediterráneo de los principales mercados, la promoción del sector e iniciativa privada, la retirada del Estado de la actividad económica directa, la expansión de los sistemas democráticos como sistemas básicos que permitirían una homogeneización política y la estabilidad en las asociaciones norte-sur, afrontar las nuevas amenazas centradas en la proliferación de armas de destrucción masiva, y, en otro orden de menor preocupación, el terrorismo y el crimen organizado, pretendiendo poder dejar encapsulados conflictos que se arrastraban de épocas anteriores, y, curiosamente, utilizar las medidas de generación de confianza y las medidas de generación de seguridad como instrumentos que pudieran servir de apoyo en la creación en su momento de una zona de paz y estabilidad en el Mediterráneo, sin hacer mención precisamente a la resolución de conflictos enquistados, y, a lo sumo, teniendo en mente las rivalidades entre los Estados del sur del Mediterráneo. La idealización era tal que, como indicamos, se recogieron principios inaplicables y hasta inalcanzables dadas las asimetrías existentes entre una Unión Europea en proceso de unificación política, económica y militar que quería ser una actor no meramente regional y para el que el Mediterráneo era una de las diversas zonas de su interés y proyección, y un sur atomizado, pobre, no equiparable en proyección e intereses, como la consecución del mismo grado de seguridad o aspiraciones imposibles de plasmar, dadas estas mismas asimetrías, como abstenerse de desarrollar unas capacidades militares más allá de los intereses legítimos de defensa. La dinámica de la Unión Europea le llevaría a hacer frente a unos intereses legítimos de defensa que tendían a la ampliación de sus capacidades militares y que necesariamente chocarían con los intereses legítimos de defensa de los Estados del sur del Mediterráneo que buscarían su reducción, en función de sus temores bien fundamentados de ser vistos como “Estados de riesgo” por la Unión Europea.

La cuestión es que este contexto ya no podía considerarse similar en 2008. La agenda de seguridad había cambiado. El proceso de globalización, mostraba en 2008 síntomas de clara y profunda revisión. El intento de hacer prevalecer los mercados y disminuir la intervención y la regulación de los Estados en el ámbito económico, abriendo crecientemente las economías se había saldado con una rotunda recesión mundial en medio del conocimiento de una escandalosa e irresponsable gestión económica y financiera de grandes empresas y bancos.

⁶ Véase Marquina, Antonio (1994): *El Magreb: Cooperación, concertación y desafíos*, Madrid, ICMA.



Ahora lo importante era rediseñar unas nuevas instituciones económicas y financieras que permitieran gestionar de forma eficiente la economía mundial. El énfasis en los mercados había recibido una severa corrección

La importancia del terrorismo y las armas de destrucción masiva les hacía ser una prioridad indiscutible. Pero las posibilidades de gestión de los problemas de proliferación por parte de la Unión Europea desde el año 1995 habían sido limitadísimas. La creación de una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio, como indicamos, ni se había discutido entre los altos funcionarios y, por otra parte, todos los temas de desarme habían quedado prácticamente congelados, cuando no habían sufrido severos retrocesos, durante las dos administraciones del presidente Bush. La Unión Europea, que sí creía en el desarme, había sido incapaz de avanzar por esta senda de forma autónoma. A pesar de esta constatación, se mantenía la formulación de 1995, más como una reliquia sacralizada que venía a llenar un vacío ante la carencia de planteamientos consistentes, falta de imaginación y, en el fondo, un reconocimiento de incapacidad.

Lo que sí era evidente es que la agenda de seguridad en el Mediterráneo se movía en una dirección mucho menos ambiciosa. No se trataba ya de una iniciativa de homogeneización y transformación, sino un diálogo de tono menor. Esto tiene consecuencias importantes, pues la resolución de conflictos y los temas de seguridad tradicional en el Mediterráneo no se pueden encapsular y tienen una probada tendencia a hacer descarrilar cualquier proceso de cooperación e integración Norte-Sur. Tampoco existen reaseguros a nivel vertical y a nivel horizontal sur-sur.

Esto se ha podido comprobar de forma fehaciente con motivo de la guerra en Gaza. Todas las reuniones programadas de la Unión para el Mediterráneo han quedado congeladas hasta la llegada de tiempos mejores. La presencia y actuación de la presidencia checa de la Unión Europea durante el conflicto ha sido testimonial. Más activa, aunque no efectiva ha sido la presencia y actuación del alto representante para la política exterior y de seguridad común, Javier Solana. Queda claro, si quedaba alguna duda, que la capacidad de influencia de la Unión para el Mediterráneo en situaciones de crisis y guerra como ésta es muy reducida. De ahí, a la pérdida de interés por irrelevancia hay un paso. El único consuelo es que los Estados árabes han estado profundamente divididos y que, desde esta perspectiva, el no haberse llegado a un consenso o una declaración común se puede considerar como una consecuencia lógica.

En otro orden, medidas presentadas durante años como grandes realizaciones en el capítulo de seguridad, como por ejemplo EuroMesco, a la hora de la prueba se han visto completamente desbordadas por los acontecimientos. Porque ¿cómo defender que toda una red de institutos del norte y sur del Mediterráneo especializados en temas de seguridad no puedan decir algo en común sobre esta guerra? ¿Cómo reducir su actividad a una mera búsqueda de una ortodoxia común en temas políticos y de seguridad, con críticas en asuntos menores, eliminando una toma de posición o una ortopraxis en situaciones bélicas? ¿Era imposible encontrar un campo común? A la vista de las cartas abiertas a la firma, las reacciones de unos y otros, el espectáculo no ha sido alentador. EuroMesco como medida de confianza queda seriamente entredicho. Y eso que era la medida de confianza sobre la que han venido girando los comunicados y documentos euro-mediterráneos al referirse al capítulo de aspectos políticos y de seguridad. La máquina de ideas quedó aparcada en medio de reproches.



A todo esto ha de añadirse una nueva percepción del espacio Mediterráneo tal como había sido acotado en 1995, que quedó profundamente devaluado como espacio de seguridad tras la guerra de Iraq y el ascenso de Irán como actor regional. Esta percepción tenía además otra coloración por la entrada con fuerza creciente de otros Estados, su presencia y sus intereses, una penetración que se había incrementado sustancialmente desde 1995, en este espacio de cercanía europeo, de forma especial con el despertar de Rusia, los avances de China, Corea del Sur y Japón, así como una mayor presencia estadounidense en Marruecos, Argelia y ahora Libia. Esta presencia exigía una cierta redefinición del regionalismo que se pretendía desarrollar pues el contexto era ya un contexto más competitivo. Además hay que citar los efectos del diálogo de la OTAN con sus socios mediterráneos, un diálogo que ha ido creciendo en actividades a partir de 2003 y que ha contribuido también a erosionar el diálogo de seguridad pretendido entre la Unión Europea y sus socios mediterráneos.

5. El Reforzamiento del Paradigma Neoliberal: La Institucionalización

Una de las cuestiones que no estaban bien desarrolladas en las relaciones euro-mediterráneas era sin duda el aspecto institucional. Este aspecto era básico al ser un instrumento esencial en los procesos de cooperación mediterráneos y en la construcción de un sentido de comunidad. Era un elemento fundamental que faltaba para una aproximación liberal, frente a una aproximación neo-realista de la sociedad internacional que no ha prestado atención al papel de las instituciones en la promoción de la seguridad. Para los teóricos liberales institucionalistas, las instituciones promueven la cooperación, facilitan la información, hacen los compromisos más creíbles y facilitan también las interacciones y la reciprocidad.

Este punto era esencial. Era necesario reforzar las instituciones del proceso de Barcelona yendo más allá de la Comisión, los altos funcionarios, el Comité Euromed y las reuniones de expertos. En marzo de 2004 se había reunido por primera vez la Asamblea Parlamentaria euromediterránea y en 2005 se estableció la Fundación Anna Lindh para el diálogo entre culturas. Pero era fundamental que el proceso mediterráneo, esencialmente intergubernamental, vertebrara mejor las iniciativas eliminando la impronta tan marcadamente europea.

Inicialmente, la preparación de la agenda, el establecimiento de la hoja de ruta, la organización de las reuniones entre ministros acababa recayendo sobre la presidencia en ejercicio de la Unión Europea y los servicios de la Comisión en Bruselas en cooperación con los altos funcionarios y el Comité Euromed. Si a esto se añade que los fondos para la cooperación proceden en exclusiva de la Unión Europea la perspectiva de creación de un sentido de comunidad y de apropiación de la iniciativa por los Estados del sur del Mediterráneo era poco halagüeña. En no pocas ocasiones la participación se convertía en un mero cumplimiento de expediente.

Ahora ⁷ se crean unas estructuras institucionales que permiten una mayor visibilidad a la Unión para el Mediterráneo y, sobre todo, un sentido de copropiedad, no pareciendo y apareciendo en la práctica como una iniciativa europea.

⁷ "Draft Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean". Paris, 13 July 2008, http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/home/declaration_paris_summit_formediterranean_13july2008_en.pdf y "Final Statement", Marseille, 3-4 November 2008, en



Se ha creado una copresidencia de un Estado miembro del norte y un Estado miembro del sur que se aplicará a las cumbres, reuniones ministeriales, reuniones de altos funcionarios y reuniones del Comité Conjunto Permanente. Su papel queda delimitado.

El copresidente de los socios mediterráneos se elige por consenso por un período de dos años no renovables y el copresidente de la Unión Europea no está claro que tenga un mandato más allá de la duración de la presidencia en ejercicio de la Unión.

Se establece un secretariado, cuya sede estará en Barcelona, que tendrá una naturaleza y funciones técnicas, recayendo la dirección y el mandato político en los ministros de Asuntos Exteriores y los altos funcionarios. Este papel de la secretaría no es suficientemente convincente para algunos Estados.

Un Comité Conjunto Permanente con sede en Bruselas servirá de apoyo y ayuda en la preparación de las reuniones de los altos funcionarios y el seguimiento de sus actividades.

Otro aspecto a reseñar es la participación de la Liga de Estados Arabes en todas las reuniones y a todos los niveles, asunto que ha supuesto roces y desencuentros con Israel y que, lógicamente, los producirá en el futuro.

Es significativo que se delimiten los mandatos de la copresidencia, de los altos funcionarios, del Comité Conjunto Permanente y de la Secretaría. Esta última, sin embargo, tiene un tratamiento bastante extenso y detallado, estableciéndose la composición: un secretario general y cinco subsecretarios generales cuya duración en el puesto será de tres años. El secretario general será elegido entre los candidatos de los socios y los subsecretarios en la primera fase estarán formados por un representante de la Autoridad Nacional Palestina, otro de Israel, un tercero de Italia y los otros dos asignados a Malta y a Grecia. La duración en el puesto es de tres años.

Se intenta también reforzar la Asamblea Parlamentaria y articularla mejor con otras instituciones.

Quedan, no obstante, abiertas diversas cuestiones, de forma especial la financiación. El tema del consenso hará especialmente delicada la posible presencia de Israel en las diversas instituciones. Y el engarce entre las diversas instituciones y sus funciones y atribuciones puede dar lugar a roces y malentendidos entre el Comité Conjunto Permanente y la Secretaría o entre la Secretaría y los Altos funcionarios que, si bien tienen un mandato político, su mandato abarca todos los aspectos de la iniciativa.

Pero sin duda la mayor pega a esta institucionalización es que este planteamiento institucionalista no va acompañado de unos claros planteamientos liberalizadores y de clara defensa de las libertades, habiéndose subrayado en la declaración conjunta tal como hacía la declaración de Barcelona, el compromiso de fortalecer la democracia y el pluralismo político.



6. Los Campos de Cooperación en Asuntos de Seguridad

Si se examina el programa de trabajo aprobado para 2009⁸ se ha producido una traslación de asuntos que tienen hoy en día un claro componente de seguridad entendida en términos amplios, al capítulo que tiene que ver con la asociación económica y financiera. Aquí quedan integrados los temas de energía, agua, medio ambiente y seguridad alimenticia. Y en el capítulo de aspectos sociales, humanos y de cooperación cultural se recoge el tema de las migraciones que, si bien se trata de ligar con el tema del desarrollo, tiene para los Estados de la Unión un claro componente de seguridad y, a pesar del acercamiento y europeización de las políticas migratorias, se está lejos de una colaboración profunda norte-sur en este tema.

De este modo se mantienen en el programa de trabajo tres grandes apartados:

- **Diálogo** Político y de Seguridad,
- **Asociación** Económica y Financiera,
- **Cooperación** social, cultural y humana

Esta distinción terminológica nos muestra palpablemente, si todavía quedaba alguna duda, que las pretensiones de proceso de Barcelona se han rebajado, reduciéndose el nivel de aspiraciones del capítulo primero y también del capítulo tercero. No se puede hablar de una “asociación reforzada”.

Los temas de seguridad, muy devaluados en el primer apartado, se pueden encuadrar dentro de proyectos de otros apartados que podríamos encardinar dentro de la seguridad no tradicional o seguridad humana, en un contexto funcionalista y multidimensional. Pero incluso, si esta fuera la pretensión, que no queda clara, la selección de asuntos en la agenda de seguridad humana recogería asuntos ligados al “*freedom from want*” obviando los temas ligados al “*freedom from fear*”. ¿Cómo pretender desarrollar el diálogo y las relaciones entre la sociedad civil en estas condiciones?

El prólogo de la declaración de París de 13 de julio ya anunciaba esta devaluación de los aspectos de seguridad tradicional.

El centro del interés de los temas de seguridad se ha desplazado de los Estados a los individuos. Esto introduce una asimetría en un proceso mediterráneo claramente intergubernamental, donde se asigna a los Estados el papel de principales suministradores de seguridad, y en un contexto internacional donde los Estados han vuelto a cobrar un protagonismo que se creía olvidado. Mucho más en un contexto de relaciones sur-sur. Las asimetrías conceptuales y los desequilibrios existentes en el Mediterráneo en la seguridad tradicional no se han sabido abordar.

Otro punto a resaltar, frente a este desvanecimiento y difuminación de los temas de seguridad tradicional en la Unión para el Mediterráneo, es el crecimiento en paralelo en los últimos años de los programas de trabajo, dentro del diálogo mediterráneo de la OTAN con los socios mediterráneos.

⁸ “Final Statement”, Marseille, 3-4 November 2008, en http://www20.gencat.cat/docs/sue/Continguts/Actualitat_candidatura_UpM/081104%20Final%20Statement%20Marseille.pdf



7. A Modo de Conclusión

La iniciativa Unión para el Mediterráneo supone un cambio significativo en las pretensiones del proceso de Barcelona en cuestiones de seguridad. Ello ha sido debido a las dificultades para avanzar. Los planes de actuación en este campo fueron un auténtico fiasco. La carta de paz y estabilidad, a pesar de su bajo perfil, nunca pudo ser aprobada. Sin resolución de conflictos y la existencia de reaseguros previos, una asociación de Estados en el Mediterráneo no era factible⁹.

De este modo el proceso de Barcelona, que partía de una visión optimista de las posibilidades y tenía una pretensión de transformación intentando exportar modelos europeos como el de la CSCE y el propio modelo de integración europea, si bien modificados y limitados, pronto se encontró con que los modelos no eran aplicables.

Un cambio significativo tuvo lugar con la aplicación de la política de vecindad a los socios mediterráneos bilateralizando procesos y poniendo más énfasis en los temas de democratización. El impacto sobre los planteamientos iniciales del regionalismo mediterráneo inicial era innegable. Pero todas las grandes iniciativas tenían el marchamo y la financiación europea. La visibilidad era reducida.

Faltaba la participación y el compromiso real de los Estados del sur del Mediterráneo

La Unión por el Mediterráneo ha retomado la iniciativa intentando revitalizarla, mediante el lanzamiento de proyectos comunes y fortaleciendo su institucionalización, pero sin abordar las causas profundas que han impedido el avance. Desligar la asociación vía proyectos del contexto de seguridad tradicional y la resolución de conflictos, intentando así avanzar, ha sido una ilusión, de forma especial cuando el contexto internacional favorece una mayor competición entre Estados. No hay proyectos sustanciales sobre asuntos políticos y de seguridad, salvo el socorrido tema de protección civil frente a desastres, que han quedado centrados en temas económicos. A esto se une una visión del espacio mediterráneo que ha sido sobrepasado en su planteamiento inicial por las guerras en Oriente Medio y la capacidad de influencia en el Mediterráneo oriental de Irán, siendo poco operativo en términos de seguridad tradicional en función de la pretensión inicial de crear una asociación de seguridad. Pero podían haberse redefinido las pretensiones, tal como ha hecho la OTAN. El resultado sorprendente es que no hay un plan de trabajo sobre temas de seguridad tradicional en la Unión para el Mediterráneo, mientras que la OTAN en el diálogo mediterráneo ha ido incrementando sustancialmente sus actividades con los socios mediterráneos en los planes anuales.

Asimismo la geometría variable de los proyectos comunes puede entrañar numerosos problemas en la participación y velocidades de marcha de unos sobre otros.

⁹ Véase: Marquina, Antonio : “La Asociación de Seguridad de la Conferencia de Barcelona: La Anábasis” *UNISCI Discussion Papers*, no.9, (Octubre 2005) en: <http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI9Marquina.pdf> y Marquina, Antonio: “From Cooperative Security to Security Partnership in the Mediterranean”, en Brauch, Hans Günter; Liotta, Peter; Rogers, Paul F. and Selim Mohammad, Al-Sayed (eds) (2003): *Security and Environment in the Mediterranean*, Heidelberg, Springer.



En su conjunto los nuevos documentos, aun admitiendo notables mejoras con respecto a anteriores documentos euromediterráneos, adolecen todavía de notables inconsistencias teóricas que harán su operatividad cuestionable, en no pocas ocasiones, pretendido reforzar una asociación ya menos ambiciosa.

Otro de los factores básicos que casi por inercia había permitido seguir manteniendo con vida el proceso de Barcelona, la financiación de la Unión Europea, y, en otro orden, la financiación y ayudas bilaterales, disminuirá previsiblemente en fuerza e importancia, dada la crisis económica. En las circunstancias actuales, esperar que la iniciativa privada cubra las expectativas proyectadas no parece ser realista.

