

CONCLUSIONES

La propuesta de Unión Mediterránea del presidente francés Nicolas Sarkozy ha tenido la gran virtud de situar el Mediterráneo en el centro del debate y la agenda política europea. Otro de los méritos de la iniciativa ha sido lograr interpelar a la Unión Europea sobre la pertinencia, la coherencia y la eficacia de sus políticas mediterráneas, y sobre la necesidad de ofrecer un proyecto político sólido y coherente.

Es positivo que una voz europea fuerte, como la de Francia, reivindique la atención en la región así como la existencia de una identidad mediterránea igual de consistente, por lo menos, que la identidad europea. También revela la existencia de un vacío político, un cierto abandono de la política mediterránea por parte de la UE que ha estado demasiado ocupada en la ampliación hacia el Este y en su propia reforma institucional.

Todos coincidimos en que el Mediterráneo requiere de una estrategia específica, de una visión regional y de una acción política decidida que vaya más allá de un proyecto de carácter eminentemente técnico como es la Política de Vecindad. Pero, a la espera de que se haga público el documento oficial francés, lo que sabemos hasta ahora sobre la Unión Mediterránea es que será una combinación entre un club político de los países ribereños y la implementación de proyectos concretos entorno a cinco grandes temas: medio ambiente, desarrollo económico, cultura, desarrollo social y seguridad. En principio, parece que los grandes conflictos que afectan a la región, como el de Oriente Próximo, el Sáhara occidental o Chipre, y que atenazan su normal desarrollo político, social y económico, no estarán en la agenda.

Esta iniciativa intergubernamental, en la que los Estados miembros participan en pie de igualdad, celebrará una o dos cumbres anuales, se dotará de una presidencia rotativa y, posiblemente, de un secretariado permanente, pero no está prevista la creación de nuevas instituciones.

Por otro lado, la diplomacia francesa proclama que el proyecto de Unión Mediterránea está inspirado en el método Monnet: a partir de proyectos específicos se va construyendo una Unión. La clave está en la flexibilidad de esos proyectos, que estará abierta a la participación de otros países de la UE siguiendo el esquema de geometría variable. También pretende ser complementaria con el Proceso de Barcelona, la Política de Vecindad de la UE y con las relaciones bilaterales de cada país. En cuanto a la financiación, se trataría de movilizar los recursos existentes en la región involucrando significativamente al sector privado y muy especialmente el mundo de los negocios.

Las reacciones que ha suscitado el proyecto de una Unión Mediterránea pueden sintetizarse en un "sí, pero". Existen cuestiones y matices que se han ido planteando y que habrá que ir descifrando en los próximos meses. Por un lado, se proyecta como una iniciativa innovadora y políticamente ambiciosa de organización del espacio de diálogo y cooperación mediterráneo y, ciertamente, lo es. Sin

embargo, existe una descompensación entre la ambición conceptual del proyecto y la modestia, así como la falta de concreción de las proposiciones concretas.

A pesar de que la Unión Mediterránea evoca poderosamente el modelo de la Unión Europea, ésta deja de lado uno de los pilares fundamentales: su dimensión humana. Desde luego, no se trata de construir una Unión Mediterránea a imagen y semejanza de la UE, que sí es un espacio humano común. Así, durante los últimos años, el esquema de los tres pilares o cestas del Proceso de Barcelona ha intentado combinar las iniciativas del diálogo político y la creación de un espacio económico común, con la ampliación y profundización del diálogo cultural y humano. En todo caso, sí existe una intención de evocar el inicio de un proceso que se pretende de la misma magnitud que el proceso de integración europea. Así, incluyendo "Unión" en el nombre de la iniciativa, describe la ambición inicial del proyecto Pero también crea confusión al compararlo con el proceso de construcción de la Unión Europea.

Por otro lado, uno de los aspectos conceptuales que generan más dudas es que parecería que Sarkozy está convencido de que la integración política y económica de los países mediterráneos conducirá irremediabilmente a la paz, mientras que, según la experiencia europea, es precisamente la paz el elemento fundacional que puede permitir caminar por el camino del acercamiento e integración de la ribera norte, sur y este del Mediterráneo. La idea de la paz como fundamento de todo proyecto euromediterráneo se sustenta en esta experiencia de Europa, donde los proyectos comunes han consolidado la paz, no la han precedido.

En este sentido, cabría recordar que el Proceso de Barcelona no fue concebido como el instrumento que permitiría conseguir la paz en Oriente Próximo, pero sí que debía contribuir a ello, pudiendo mejorar, y en parte así lo ha hecho, algunas de las condiciones económicas, sociales, políticas y educativas, que son un requisito para avanzar hacia un futuro entendimiento. El Proceso de Barcelona es, además, y no por casualidad, el único ámbito en el que se encuentran y participan regularmente israelíes y árabes junto con europeos. En ningún otro ámbito político o institución internacional, fuera del Partenariado Euromediterráneo, está teniendo lugar ese progresivo y sostenido diálogo entre organizaciones oficiales o civiles, israelíes y del mundo árabe.

Es pertinente, pues, preguntarse si realmente la propuesta de Unión Mediterránea presenta una mayor ambición de contenidos, de recursos y de políticas para afrontar el cúmulo de desafíos que se ciernen sobre el espacio mediterráneo, o bien estamos ante una propuesta que pretende dar a Francia el liderazgo europeo en la política euromediterránea. En este sentido, a pesar de las imprecisiones, o precisamente gracias a ellas, la propuesta francesa de una Unión Mediterránea ciertamente pretende presentarse como un planteamiento claro, potente y ambicioso. El momento escogido para lanzar la iniciativa, tras doce años de Partenariado Euromediterráneo y con un balance de claroscuros, y unos meses antes de la presidencia francesa de la UE, contribuye a reforzar la conveniencia de renovar la reflexión sobre la necesidad de dotarnos de una iniciativa política euromediterránea, de una visión amplia, global y coherente que nos permita avanzar más rápidamente y con éxito ante los grandes retos que tiene la región.

Si bien es necesario replantearse la adecuación de la política mediterránea de la UE a los verdaderos retos que la inspiraron, y que siguen estando plenamente vigentes, también es cierto que los juicios críticos al Proceso no han cuestionado sus principios y objetivos, sino la insuficiencia de sus logros en relación con las altas ambiciones iniciales. En efecto, sería un gran error tirar por la borda el extraordinario entramado de relaciones y mecanismos que se han ido generando a lo largo de estos años de Partenariado, a pesar de no haber conseguido resolver los problemas estructurales del Mediterráneo.

Sería igualmente deseable que existiera una positiva coherencia y una necesaria complementariedad entre la Unión Mediterránea y la política exterior de la UE. La iniciativa francesa nos ha hecho ser más conscientes de la necesidad de revisar y reforzar el proceso de cooperación euromediterráneo, y para ello seguramente es necesario un mayor esfuerzo colectivo y comunitario que permita la unidad de acción de la Unión Europea; en definitiva, más política exterior común, que propuestas intergubernamentales.

Tampoco está claro si la Unión Mediterránea trata de desplegar una apuesta decidida por la transformación social y las reformas políticas e institucionales, tan necesarias en el Mediterráneo, o si tan sólo se trata de promover un diálogo político para dinamizar el sector privado y las grandes inversiones en aquellos países. De hecho, la agenda de la Unión Mediterránea, compuesta por cinco grandes ámbitos de cooperación, responde claramente a los intereses de los países del Norte. Las grandes demandas de los países del Sur, que constantemente reclaman un incremento de los fondos financieros de ayuda, la ampliación a la agricultura de las facilidades aduaneras y tarifarias de la zona de libre cambio, la libertad de circulación de personas, con abolición o clara facilitación de los visados, la mejora de las condiciones de establecimiento de los emigrantes o de envío de sus transferencias, parece que quedan en un segundo plano.

Por otro lado, lo que los países del Sur precisan de verdad para su desarrollo es un apoyo decidido y sostenido a crear las condiciones para la reforma institucional y política, dar un paso adelante hacia una verdadera gobernabilidad democrática. En lo económico, necesitan continuar con las políticas de liberalización y apertura comercial que permiten mejorar las condiciones efectivas para la creación de empresas y para la captación de proyectos de inversión, así como mejorar la formación profesional y la productividad interna. Requieren también de una profunda modernización social, que empieza por un enorme esfuerzo en educación a todos los niveles, pero que debe de incluir un gran salto adelante en la mejora de la condición de la mujer y facilitar la aparición de una sociedad civil vibrante.

Otra carencia de la iniciativa francesa, que responde estrictamente a una lógica intergubernamental, es que no contempla la necesaria e inexcusable participación de otros actores más allá de los gobiernos nacionales. La emergencia de nuevos actores como los poderes locales y/o regionales, y de los diferentes grupos de la sociedad civil en la construcción de las nuevas sociedades, sobre todo en los países del Sur, abren nuevas e interesantes posibilidades para ahondar en el camino de las reformas, la modernización y la democratización.

Si se pretende que la Unión Mediterránea sea un proyecto de futuro ambicioso y coherente, no se puede excluir de ésta la activa contribución y participación de la sociedad civil. En relación con esto último y desde una perspectiva de los países del Norte, debemos reconocer que mantenemos un doble discurso en el que la proclamación de la necesidad de avanzar por el terreno de la democracia y los derechos fundamentales están en contradicción con la aquiescencia y tolerancia hacia prácticas autoritarias y represivas de muchos países del Sur en nombre de la seguridad y la estabilidad, ante el riesgo del auge de los movimientos fundamentalistas. El dilema ya no se plantea sólo ante la dicotomía entre democracia o autoritarismo en la región, sino qué actitud mantener entre el desarrollo de regímenes laicos o religiosos. En ese sentido, debiéramos defender la necesidad de entablar un diálogo con los diferentes grupos del islamismo político moderado. Hablar no significa, sin embargo, establecer coaliciones con ellos, pero cualquier proyecto de diálogo político para la región debiera evitar excluir a una parte de la sociedad, ya sea laica o de raíz islámica, contribuyendo a construir espacios de encuentro y diálogo político plurales.

En otro orden de cosas, cabría proclamar que la voluntad política de una iniciativa ambiciosa para el Mediterráneo se demuestra en los presupuestos. Un proyecto ambicioso debiera tener asociados recursos igualmente a la altura de éstos. Sin embargo, las perspectivas financieras que han de permitir el desarrollo de la iniciativa francesa son poco claras a día de hoy, porque ni existe una concreción presupuestaria, ni memoria económica alguna, mermando en cierta medida la credibilidad del proyecto.

Por último, otro aspecto confuso y controvertido es el anclaje de la Unión Mediterránea con el Proceso de Barcelona. Precisamente, uno de los mayores logros de la Conferencia Euromediterránea de 1995 fue su asunción por todos los países miembros y por la propia UE como tal. Pero no sólo se trata de mantener la vinculación mediterránea del resto de países europeos no ribereños cuando, además, muchos de los desafíos que se plantean en la región también les conciernen directamente. Resulta que los ámbitos de la cooperación previstos por la iniciativa francesa afectan a competencias que ya no están exclusivamente en manos de los Estados, sino de las instituciones comunitarias, sin olvidar que será muy difícil financiar los proyectos con el dinero de la UE si no se encuentra algún mecanismo para su participación.

Lo más perjudicial, sin embargo, es el riesgo de iniciar una dialéctica reactiva y competitiva entre el Proceso de Barcelona y la iniciativa de la Unión Mediterránea, que no es conveniente para nadie. En todo caso, habría que evitar que ésta última partiera de cero, apostando por la profundización, la continuidad y la complementariedad con el Partenariado Euromediterráneo para no duplicar esfuerzos. En este sentido, reivindicar y utilizar el acervo generado por doce años de Proceso de Barcelona es un ejercicio de coherencia imprescindible.

También porque además del Proceso de Barcelona o Asociación Euromediterránea, existen otras iniciativas como el llamado Diálogo 5+5 en materia de defensa, el Foro Mediterráneo, y otras como el Diálogo Mediterráneo impulsado por la OTAN o el *Mediterranean Partners for Co-operation* en el marco de la OSCE. A esta multiplicidad de foros se sumará la Unión Mediterránea de Sarkozy y, aunque todas estas estructuras han demostrado sus límites, se corre el riesgo una vez más de crear otro mecanismo de recorrido corto y/o ineficaz. Por ello, sería muy conveniente abogar por una simplificación y racionalización de las iniciativas e instituciones que trabajan en el Mediterráneo, sobre todo teniendo en cuenta que los recursos disponibles son limitados dada la magnitud de los retos.

A modo de resumen, los retos que plantea la política hacia el Mediterráneo desde una perspectiva progresista son:

- Una mayor ambición política capaz de generar un proyecto coherente, con fuerza y de gran alcance.
- Evitar el unilateralismo y apostar por la acción unitaria y multilateral, por un liderazgo compartido, basado en un sentimiento de pertenencia, que conduzca a una política común.
- Mantener una voluntad política clara y decidida, acompañada de un diseño riguroso y de una narrativa sólida, coherente y posible.
- Profundizar en los mecanismos y estrategias basados en valores comunes que permitan avanzar hacia una gobernanza democrática en la región.

- Ampliar las políticas y programas destinados a la modernización económica y la cohesión social.
- Articular un compromiso y apuesta económica ambiciosa que movilice recursos económicos tanto de las instituciones como del sector privado que opera en la región.
- Ampliar los recursos destinados a extender el entramado de relaciones humanas y culturales generado por el Partenariado Euromediterráneo, para reforzar las complicidades con los países del Sur y Este del Mediterráneo.
- Ampliar el diálogo y la participación de las instituciones y gobiernos a nuevos actores como los gobiernos locales y regionales, así como los principales grupos de la sociedad civil.
- Contribuir a la creación de plataformas y/o redes entre movimientos políticos progresistas en la región (partidos, fundaciones, etc.) que apoyen la renovación de ideas y de liderazgos para ofrecer una alternativa política al auge de los movimientos islamistas.

Pau Solanilla
Coordinador del programa Mediterráneo
Fundación Rafael Campalans