

EL MEDITERRÁNEO
TRAS LA CUMBRE DE
BARCELONA

La necesidad de una
voluntad política ampliada

Eduard Soler i Lecha



documentos



Serie: Mediterráneo

Número 5. El mediterráneo tras la Cumbre de Barcelona

© Eduard Soler i Lecha

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-46797-2001

ISSN: 1696-9979

Imprime: Cargraphics S.A.

Barcelona, junio de 2006

**EL MEDITERRÁNEO TRAS LA CUMBRE
DE BARCELONA**
La necesidad de una voluntad política ampliada

Eduard Soler i Lecha*

Junio de 2006

*Coordinador del Programa Mediterráneo de la Fundación CIDOB

Introducción

En Barcelona, los días 27 y 28 de noviembre de 2005, tuvo lugar la primera cumbre euromediterránea. A ella estaban convocados los líderes de los Estados Miembros de la UE y de sus socios mediterráneos¹. La elección del emplazamiento y de las fechas no fue, en absoluto, casual. Exactamente diez años antes y también en la capital catalana, una reunión ministerial había dado el pistoletazo de salida al Partenariado Euromediterráneo: el marco, a la vez multilateral y bilateral, que ha regido las relaciones de la UE con sus vecinos del sur desde aquel entonces. El Partenariado Euromediterráneo ha sido objeto de críticas casi desde sus inicios. Tras una primera fase de optimismo, se extendió la desilusión ante un proceso que a duras penas avanzaba en cuanto a la consecución de los objetivos básicos de paz, pluralismo político, prosperidad compartida, armonía social y cultural y desarrollo de la sociedad civil, todos ellos recogidos en la Declaración de Barcelona adoptada en la conferencia de 1995.

El año 2005, al cumplirse diez años de ese primer encuentro, fue un momento apropiado para hacer balance, y es haciendo balance que empezamos este documento de trabajo. Observaremos, en primer lugar, cuáles han sido las críticas que se han vertido sobre el Partenariado. Posteriormente, analizaremos cómo surge la idea de celebrar una cumbre, cuáles fueron los actores que se involucraron de forma más activa en su preparación y cómo se configuró la agenda que guió los trabajos de la cumbre. A continuación, analizaremos el desarrollo de la cumbre y valoraremos el nivel de asistencia, la visibilidad y los resultados obtenidos.

El Proceso de Barcelona se ha estructurado tradicionalmente en tres grandes cestos (político, económico, sociocultural) que aunque se presenten por separado todo indica que están íntimamente relacionados. En este

1. Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, Autoridad Nacional Palestina, Jordania, Siria, Líbano y Turquía.

documento, por razones de espacio, nos centraremos en el análisis del cesto político. No porque sea el que haya experimentado más avances en la Cumbre de Barcelona (por el contrario, en educación o migraciones hubo pasos más importantes) pero sí que es uno de los que generaron mayor controversia. En este documento de trabajo analizaremos tres cuestiones que dentro del ámbito político nos parecen clave: la promoción de la democracia y el respeto de los derechos humanos, la integración de los países mediterráneos en la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y la lucha contra el terrorismo internacional. Para cada uno de estos temas veremos cómo se planteó la discusión (previa y durante la Cumbre), qué posición tomaron los principales actores y en qué medida lo aprobado en Barcelona supone un paso adelante significativo. Tras ello nos preguntaremos si el concepto de integración regional, a escala mediterránea, está en peligro y, si lo estuviera, qué alternativas podrían sustituirle.

Finalmente, lanzaremos una mirada de futuro e intentaremos plantear qué escenarios pueden presentarse cuando se cumplan diez años de la primera cumbre euromediterránea y veinte del lanzamiento del partenariado, es decir, en 2015. Sostendremos que una voluntad política reforzada por parte, no sólo de los países con vocación mediterránea sino por parte de todos los socios, del norte y del sur, así como un refuerzo institucional puede permitir al Proceso Euromediterráneo seguir en pie y seguir avanzando en la construcción de un Mediterráneo más integrado, en progreso y en paz.

Diez años de Partenariado Euromediterráneo: visiones contrastadas

Como veníamos diciendo, excepto en una primera fase en que aún se mantenía vivo cierto optimismo, rápidamente empezaron a aflorar balances negativos ya sea en relación con el Proceso Euromediterráneo, en general, en alguno de sus ámbitos temáticos o respecto a su estructura

institucional, financiación y funcionamiento. Se ha criticado una orientación neoliberal en lo económico así como una actitud demasiado complaciente con los desmanes de los regímenes autoritarios de algunos de los socios mediterráneos. También se ha criticado que sea un proceso controlado desde las instituciones europeas (la Comisión Europea, junto al Comité Euromed, dirige los destinos del partenariado) impidiendo así una mayor apropiación del proceso por parte de los socios. Se han considerado insuficientes las dotaciones económicas destinadas a los distintos programas euromediterráneos y, a menudo, se han hecho comparaciones respecto a lo destinado por la UE a los vecinos del Este, en particular cuando los ocho países de la Europa Central y Oriental (excluimos Malta y Chipre) que se adhirieron en 2004, aún eran candidatos. Se ha lamentado que cuestiones clave como las migraciones o el comercio de productos agrícolas quedaran en un segundo plano de la agenda mediterránea. Han coexistido críticas hacia una débil institucionalización con otras que atacaban una excesiva burocratización, en particular de los mecanismos para acceder a la financiación. Finalmente, se ha puesto en duda el ámbito geográfico del partenariado, algunos han lamentado ausencias (Balcanes, Libia, Mauritania), otros han alabado las virtudes de trabajar a menor escala (UE-Magreb, por ejemplo) y también hay quien ha abogado por la transformación del Partenariado Euromediterráneo en un marco que, a semejanza de iniciativas norteamericanas, abarcara un espacio más amplio incluyendo lo que suele denominarse el “Gran Oriente Medio”.

El año 2005, al conmemorarse diez años de la puesta en marcha de este proceso y con la celebración de la Cumbre a la vista, fue un momento propicio para revisar éstas y otras cuestiones. Los balances y las propuestas que llegaron del mundo académico, de organizaciones no gubernamentales y de organismos e instituciones públicas parecían coincidir, al menos, en que la revitalización del proceso era, en 2005, más oportuna que nunca. Menos consenso había en cuanto a la forma de hacerlo. Veamos ahora una muestra significativa de los balances hechos antes de la Cumbre.

Desde el mundo académico Jesús Núñez (2005) habla de un balance “agridulce” para un proceso diseñado como solución definitiva a las relaciones con los países socios pero del que ya empieza cuestionarse su substitución por parte de la Política Europea de Vecindad. Este mismo balance es calificado como “matizado” por parte de Fred Halliday, quien destaca cambios de contexto positivos en algunos países de la región². Por su lado, Haizam Amirah Fernández y Richard Youngs (2005) afirmaban que la decepción por los resultados es aún mayor en tanto que existen las bases que deberían sustentar el proceso. Michael Emerson y Gergana Noutcheva (2005) destacan que al menos el Partenariado no ha sido un error estratégico como sí que lo han podido ser otras iniciativas (particularmente de Estados Unidos) en la región. Gemma Aubarell (2005) se mostraba algo más optimista, y argumentaba que “la cuenta de resultados de estos 10 años se salda con unas relaciones privilegiadas de los socios, el establecimiento de un sistema de confianza y, sobre todo, la realidad de un contacto real”. De hecho, cabe constatar que la mayoría de analistas entienden que la principal virtud del Partenariado Euromediterráneo es el de mantenerse en pie, el de ser el único foro regional en que Israel y los países árabes se sientan y dialogan en torno a una misma mesa. Como afirma Bichara Khader (2005) aún siendo un proceso que no despierta entusiasmo, ninguno de sus miembros se plantea abandonarlo y el Partenariado se perpetúa así por su propia inercia.

No sólo académicos individuales sino las dos redes de institutos de investigación y *think tanks* financiadas por la Comisión Europea, EuroMeSCo y FEMISE, publicaron sendos informes de evaluación de los diez años de partenariado. En el de EuroMeSCo, que es la red de centros especializados en política exterior y seguridad, se afirma que los

2. Halliday, Fred “Mare Nostrum: 10 años después” en *La Vanguardia*, 25 de noviembre de 2005.

resultados obtenidos por el Partenariado han quedado lejos de las expectativas generadas, especialmente en su ámbito de *expertise*: la seguridad, la democratización y el respeto de los derechos humanos. Este informe apunta, sin embargo, que el balance decepcionante no debe hacer decaer los ánimos y que los países del área euromediterránea tienen que marcarse un objetivo a largo plazo y EuroMeSCo destaca que éste debería ser el de transformar la región en una “comunidad de estados democráticos” en que la democracia sería la norma y no la excepción³. Por su lado, FEMISE, la red de institutos especializados en materias de índole económica tampoco describe un panorama demasiado halagüeño de los resultados obtenidos en el campo económico en los últimos diez años. En pocas palabras, la liberalización comercial ha sido lenta y deficiente, los diferenciales de riqueza no se han reducido y la inversión extranjera sigue sin fluir a la otra orilla del Mediterráneo⁴.

La sociedad civil, especialmente aquellas organizaciones que tienen el Mediterráneo como su campo de actuación también han hecho balance. Por ejemplo, José Moisés Martín, presidente de la plataforma no gubernamental euromediterránea, señalaba que “existe un consenso bastante amplio que indica que el Proceso de Barcelona no ha satisfecho todas las expectativas de paz y prosperidad que había generado. No obstante, sería injusto dejar de señalar que durante estos diez años ha habido progresos substanciales que nos hacen mantener la esperanza en el proceso”⁵. Más dura era Amnistía Internacional que afirmaba que la consecución de los objetivos originales parece hoy más remota que hace

3. EuroMeSCo (2005) *Barcelona Plus: Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States*, Lisboa: EuroMeSCo.
4. FEMISE (2005) *Rapport du Femise 2005 sur le partenariat euroméditerranéen* (www.femise.org)
5. José Moisés Martín “Balance y Retos de la Cooperación Euromediterránea, a diez años de la cumbre de Barcelona”.

diez años⁶. Pocas semanas antes de la Cumbre se encontraron en Málaga un número significativo de representantes de la sociedad civil organizada para evaluar la década transcurrida (también en tono crítico) y hacer propuestas que podrían resumirse en el llamamiento a que el Partenariado se concentre en la promoción de la gobernanza democrática, la creación de empleo sostenible y el refuerzo de la propia sociedad civil⁷. Finalmente, una de las más novedosas aportaciones aparecidas en el año 2005 es la encuesta hecha por el IEMed titulada *Diez años del Proceso Barcelona, la sociedad civil opina*, en que más de quinientos representantes de movimientos asociativos, organizaciones profesionales, algunos políticos, periodistas así como numerosos académicos fueron preguntados por distintas cuestiones. Según esta encuesta abundan las lecturas críticas al desarrollo del Partenariado pero también le reconoce virtudes hasta el punto que los redactores del informe final consideran que la muestra tomada dio un “aprobado crítico” al proceso. De entre los muchos datos que proporciona esta encuesta destacamos que la democratización, la creación de empleo y las políticas educativas aparecen como las áreas en que el Partenariado debería avanzar con más decisión. En cuanto a la visión de futuro, esta encuesta señala que el optimismo respecto al futuro inmediato es mucho menor que cuando se plantea un horizonte a medio y largo plazo.

Desde el sector público, especialmente desde las instituciones comunitarias, se ve con cierta amargura el desencanto que ha provocado el Partenariado Euromediterráneo hasta el punto que Christian Leffler, director para Oriente Medio y Mediterráneo dentro de la Comisión, afirmaba que “algunos analistas mediterráneos parecen tener cierta prisa (...)”

6. Amnesty International (EU office) “Ten Years of Euromed: Time to end the human rights deficit”.
7. Véase EUROMED NON-GOVERNMENTAL PLATFORM *The Malaga Meetings. Civil Society Evaluates 10 Years of Euro-Mediterranean Partnership*, Málaga, 2005.

por expresar sus condolencias al Partenariado Euromediterráneo” para luego afirmar que éste no está en absoluto muerto sino que está “en buena forma”⁸. Las palabras de Leffler ilustran el esfuerzo por parte de los poderes públicos de contrarrestar el desánimo que cunde entre ciertos observadores de las relaciones euromediterráneas. La divisa parece ser achacar estas percepciones a una falta de visibilidad de los logros, discretos pero reales, del proceso. Así, desde el Gobierno francés se decía que “diez años después de su lanzamiento el resultado del Proceso de Barcelona es hoy globalmente positivo y aunque es cierto que la declaración de Barcelona no se ha aplicado íntegramente, el *acquis* real es importante, aunque continúe siendo desconocido”⁹. Y el corolario que asumieron los líderes euromediterráneos es, al menos en público, hacer un llamamiento al relanzamiento y a la revitalización del Partenariado.

Los meses que precedieron la Cumbre se caracterizaron por la aparición de distintos documentos que proponían medidas para conseguir esta revitalización. En abril, la Comisión lanzó un programa de trabajo a cinco años vista en que proponía centrarse en tres campos específicos: la promoción de la democracia y los derechos humanos, el desarrollo económico sostenible y la reforma y la educación¹⁰. Algo después, desde el Parlamento Europeo se presentó un informe redactado por la diputada finlandesa Anneli Jäätteenmäki en que se coincide con lo dicho por la Comisión aunque siendo aún más insistentes en la nece-

8. Christian Leffler “Una evolución y no una revolución: el Proceso de Barcelona, diez años después” en *Anuario del Mediterráneo 2005*, Barcelona: Fundació CIDOB/IEMed, 2005. P.63-66.
9. Extracto de una nota de prensa del Ministerio de Asuntos de Exteriores francés del día 28 de noviembre de 2005. Extraída de: www.diplomatie.gov.fr
10. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Tenth Anniversary of the Euro-Mediterranean Partnership: A work programme to meet the challenges of the next five years.*

sidad de avanzar en la cuestión democrática y también recordando que para un éxito del proceso se requieren “mayores recursos financieros”¹¹. También la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea hizo un informe al respecto¹².

Particular importancia tuvo que la VII Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores consiguiera consensuar unas conclusiones comunes y no unas meras conclusiones de la Presidencia como venía siendo la práctica en las conferencias anteriores. En estas conclusiones podemos ver que se propone un ligero cambio de enfoque al afirmar que se tiene que poner un énfasis especial en un número reducido de actividades decididas conjuntamente, en las que se debe acelerar el ritmo y en que las acciones deben ir encaminadas a obtener resultados tangibles. Los ministros especificaron algunas de las áreas que se consideran prioritarias: paz, seguridad, estabilidad, buena gobernanza y democracia, desarrollo económico sostenible y reforma, educación e intercambios socioculturales así como justicia, seguridad, migraciones e integración social¹³.

Junto a las instituciones comunitarias, los gobiernos de distintos miembros del Partenariado también hicieron circular algunas propuestas y lo que es bastante interesante es que no siempre lo hicieron individualmente o como grupos ya consolidados (por ejemplo, el grupo árabe). En esta ocasión, hubo propuestas como la franco-española, centrada en la aplicación de la política regional en el Mediterráneo, o la hispano-franco-marroquí que insistía en la necesidad de cooperar en el ámbito de las migraciones.

11. Anneli Jäätteenmäki (rapporteur) “Report on the Barcelona Process revisited” (2005/2058(INI)), Brussels, European Parliament, Committee on Foreign Affairs, 30/09/2005.

12. La *rapporteur* fue la francesa Tokia Saïfi.

13. *Conclusions for the VIIth Euro-Mediterranean Conference of Ministres of Foreign Affairs*, Luxemburgo, 30-31 de mayo de 2005, punto 16.

En suma, los meses previos a la Cumbre fueron propicios para la reflexión, el balance y la propuesta. En cuanto al balance, hemos constatado un abanico bastante amplio en una escala de grises en que los comentarios más críticos y los miedos a la sustitución del Partenariado por otros marcos han estado acompañados por balances más indulgentes. En todo caso, la falta de visibilidad y la necesidad de revitalización parecen aspectos consensuales, no sólo en el medio académico sino también entre las instituciones públicas. Veamos ahora cómo el hecho de celebrar una cumbre fue visto por algunos como una oportunidad para conseguir esa deseada visibilidad y como, en parte, estas expectativas se torcieron.

¿Una visibilidad truncada?

La idea de convocar una cumbre euromediterránea había sido una reivindicación que la Comisión Europea había puesto sobre la mesa durante los últimos años. La unidad encargada de la gestión diaria del Partenariado Euromediterráneo en Bruselas creía que, aprovechando la celebración de los diez años del Partenariado Euromediterráneo, una reunión euromediterránea al más alto nivel favorecería, por un lado, la visibilidad del Partenariado y, por otro, conseguiría dar un impulso político que en forma de un texto o de un programa de trabajo adoptado por los jefes de Estado y de Gobierno sería de más fácil implementación por parte de los encargados de llevarlo a la práctica.

Aunque esta idea surgiera de la Comisión, el Gobierno español elegido en las convulsas elecciones del 14 de marzo de 2004, hizo suyo el proyecto y lo defendió arduamente. Cabe recordar que la idea de celebrar la cumbre constaba, además, como un compromiso electoral en el programa con el que el PSOE concurrió a las elecciones. Además, Miguel Ángel Moratinos, posteriormente nombrado ministro de Exteriores y Cooperación, en una conferencia pronunciada en el Real Instituto Elcano de Madrid se comprometió a que:

“El Mediterráneo debe recuperar su protagonismo histórico y las esperanzas depositadas en la Conferencia de Barcelona deberán restablecerse. Para ello, el Gobierno socialista elaborará un Plan de Acción para revitalizar el Proceso Euromediterráneo con el objetivo de convocar una cumbre de jefes de Estado y de Gobierno para conmemorar su X Aniversario”¹⁴.

Aunque en la sesión de investidura el presidente Rodríguez Zapatero hiciera sólo un breve apunte a la necesidad de revitalizar el Proceso Euromediterráneo, el ministro Moratinos, en su primera intervención en el Congreso, ya propuso que la reunión conmemorativa tuviera lugar en Barcelona¹⁵. Finalmente, y tras un importante esfuerzo de persuasión, los representantes del Partenariado acordaron en la reunión ministerial de La Haya, en noviembre de 2004, celebrar una reunión conmemorativa al más alto nivel en Barcelona y también declararon el año 2005 como el “año del Mediterráneo”¹⁶.

Con todo, se fue creando una gran expectativa en torno a esta Cumbre. Era la primera que tendría lugar a escala euromediterránea, corrigiendo así una anomalía si tenemos en cuenta que la UE había celebrado cumbres euroafricanas o con Latinoamérica pero nunca con los países mediterráneos a pesar de que sean considerados una de las mayores prioridades de la política exterior europea. Además, el contexto que ya en el año 2004 parecía mostrar algún signo de mejoría, con una ligera distensión en el conflicto palestino-israelí tras la elección de Mahmud Abbas, mejoró aún

14. Miguel Ángel Moratinos. “Una nueva política exterior para España”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 37, 2004, p.6.

15. Comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (asuntos exteriores)*, VII legislatura, no. 24, 19 May 2005, p. 7.

16. Para mayor detalle véase Barbé y Soler i Lecha (2005).

más con el anuncio de la retirada israelí de la franja de Gaza. Aunque la situación distaba de ser la ideal sí que era significativamente mejor que el contexto en que se celebró la conferencia euromediterránea de Valencia, en junio de 2002 (Soler i Lecha y Weltner-Puig, 2002)

Así, se esperaba que esta mejora del contexto facilitara que en Barcelona tuviera lugar una cumbre que, impregnada con cierto optimismo, o en todo caso aliviada del pesimismo existencial que se había arrastrado en los últimos años, diera un impulso, claro y a la vez visible, a las relaciones euromediterráneas. No obstante, y a pesar de los esfuerzos de la diplomacia española el nivel de la Cumbre quedó mermado por ausencias notables. En todo caso, esa fue la imagen que transmitieron la mayoría de informadores y de observadores.

Estas ausencias no procedieron de los países europeos. A menudo los analistas mediterráneos han criticado el escaso interés de los países europeos no mediterráneos hacia el Partenariado ligado a un mayor interés de éstos hacia los países de Europa del Este. Pues bien, todos los países europeos (con la excepción de Suecia y Luxemburgo, que enviaron a sus respectivos ministros de Exteriores) estuvieron presentes en la Cumbre al más alto nivel. En neto contraste, la excepción entre los socios mediterráneos fueron quienes enviaron a sus máximos líderes: Autoridad Nacional Palestina y Turquía. La ausencia de los demás dirigentes tuvo distintas explicaciones. Hubo casos de mala suerte, como el del presidente argelino que tuvo que ser hospitalizado de urgencia en París. Hubo problemas de agenda, como el rey Mohamed VI que estaba en Japón de visita oficial. En otros casos era la situación política doméstica la que desaconsejaba el desplazamiento, como en Egipto, en pleno proceso electoral; en Israel, con Ariel Sharon entonces en pleno proceso de creación del nuevo partido Kadima, o en Jordania, con la situación creada tras los atentados de Amman así como por problemas de política doméstica. En otros casos, como el del Líbano, Siria y Túnez, las ausencias estuvieron realmente motivadas por el descontento de los gobiernos de estos países respecto a la política de la UE o de alguno de sus países

miembros. Este cúmulo de ausencias provocó que un periódico como *Le Monde* transmitiera que había habido un “boicot árabe” a la Cumbre¹⁷. Y no sólo *Le Monde*, sino que como ha constatado EuroMeSCo, este fue un diagnóstico compartido por la mayor parte de rotativos europeos y algunos del sur y del este del Mediterráneo¹⁸. No obstante, estas apreciaciones no deben llevarnos a engaño. No hubo un rechazo a enviar representantes a la Cumbre, como sí que ocurrió con algunos países mediterráneos en ocasiones anteriores. Estamos hablando de que en vez de jefes de Estado, acudieron primeros ministros o ministros de Exteriores.

Las ausencias de algunos líderes árabes tuvieron un efecto, tanto en los resultados de la Cumbre (al que dedicaremos el siguiente epígrafe) como a la visibilidad de la misma. En cuanto a la visibilidad es lógico pensar que si en el marco de la Cumbre Euromediterránea se hubieran reunido Ariel Sharon y los líderes de los países árabes mediterráneos, el impacto mediático hubiera sido mayor y la ciudadanía hubiera percibido el Partenariado como un marco en que se deciden cuestiones esenciales para el futuro de la región. Además, el hecho de que el mensaje transmitido por los medios de comunicación fuera que había habido un cierto “plantón” de los líderes árabes no contribuyó a resaltar la importancia del Proceso de Barcelona.

A pesar de las ausencias, los medios de comunicación, no sólo españoles sino de toda la cuenca mediterránea y del continente europeo, dedicaron una atención considerable a este evento. Sin embargo, sus lecturas, como analizaremos más adelante, no siempre transmitieron una visión positiva o esperanzadora del proceso. En todo caso, la atención mediática a esta Cumbre fue mucho mayor que la prestada a otras reuniones ministeriales y sectoriales, por no hablar de las reuniones de la Asamblea Parlamentaria

17. “Les dirigeants arabes boycottent le sommet euromed”. *Le Monde*, 29/11/05.

18. Véase la EuroMeSCo E-News, n.2, disponible en su página web: www.euromesco.net

Euromediterránea u otros foros euromediterráneos. Esta Cumbre no sólo ganó en visibilidad sino también en transparencia de manera que las divergencias entre los socios se hicieron públicas y notorias.

En suma, la Cumbre había creado muchas expectativas y estas expectativas quedaron insatisfechas. Ese fue el diagnóstico transmitido por los medios de comunicación, con lo que la tan deseada “visibilidad” tuvo algunos efectos no deseados por parte de los organizadores de la Cumbre. Aún así, la Cumbre sirvió para situar de nuevo el Proceso de Barcelona en las primeras páginas de los medios de comunicación y para mostrar que en el marco euromediterráneo se discuten cuestiones, como el terrorismo o la democracia, por no hablar de las migraciones o la educación, que afectan a la vida diaria de los ciudadanos de la región.

Resultados de la Cumbre en el ámbito político

Con independencia de las ausencias de líderes árabes, esta Cumbre consiguió adoptar dos documentos: un programa de trabajo para los próximos cinco años y un código euromediterráneo de conducta en la lucha contra el terrorismo¹⁹. Desgraciadamente, la experiencia de Luxemburgo, en que se consensuaron unas conclusiones comunes, no pudo repetirse. Como relata Álvaro de Vasconcelos, este texto ya había sido objeto de negociación a lo largo de los meses previos a la Cumbre y de haberse adoptado habría evidenciado una visión compartida entre europeos, árabes e israelíes sobre los retos de la región²⁰. Las discusiones

19. Véase *Five Years Work-Programme*, Bruselas, 28 de noviembre de 2005, 15074/05 (Presse 327) y *Euro-Mediterranean Code of Conduct on Countering Terrorism*, Bruselas, 28 noviembre de 2005, 15075/05 (Presse 328).

20. Alvaro de Vasconcelos, “*Summit Drama – and Beyond*” en *EuroMeSCO e-News*, n. 2, disponible en www.euromesco.net.

sobre unas referencias al proceso de paz hizo imposible el acuerdo y, en vez de conclusiones comunes, se presentó una “declaración de la presidencia” con mucha menor fuerza simbólica.

¿En qué medida los otros dos documentos, el código de conducta y el programa de trabajo suponen algún tipo de avance en aspectos clave de la vertiente política del partenariado? Responderemos a esta pregunta centrándonos, fundamentalmente, en el análisis de tres aspectos: la promoción de la democracia, el tratamiento del terrorismo y, finalmente, las cuestiones vinculadas a defensa (en particular el encaje de la PESD y el Partenariado y las cuestiones vinculadas al concepto de seguridad humana).

La promoción democrática

Empecemos por el primero de ellos, la democracia. En un artículo que apareció antes de conocerse los resultados de la Cumbre, los propios Tony Blair y José Luís Rodríguez Zapatero afirmaban:

“No podemos ser complacientes. El Proceso de Barcelona puso en marcha el proceso de reforma política y económica en la región, pero los derechos humanos deben todavía ser respetados plenamente en todas partes y la sociedad civil debe aún florecer tal y como pretendíamos. Hay un amplio consenso en el mundo árabe sobre la necesidad de intensificar el paso a la modernidad y adaptar gradualmente los marcos legales y las prácticas administrativas a las necesidades de sus ciudadanos, así como a los inversores nacionales y extranjeros”²¹.

El tema de la democracia ya fue, en los inicios del Proceso Euromediterráneo, una cuestión polémica. Como relató Esther Barbé (1996), la formulación del objetivo de promover los procesos de democratización en la región fue uno de los puntos complicados en la

21. Tony Blair y José Luis Rodríguez-Zapatero, “Una cumbre para el futuro”. *El País*, 28 de noviembre de 2005.

redacción de la declaración de Barcelona. Además, la firma de los acuerdos de asociación con cada uno de los socios mediterráneos incorporó el famoso “artículo 2” por el que el acuerdo podía quedar suspendido en caso de violación de los derechos humanos. No obstante, esta cláusula jamás ha sido aplicada y, a pesar de que el Parlamento Europeo se haya convertido en caja de resonancia de las protestas por las violaciones de los derechos humanos, las relaciones con los gobiernos de los países del sur y del este del Mediterráneo no se han puesto en entredicho ni ha habido amenazas serias por parte de la UE. Así pues, la política de la UE se caracterizó por promover la democratización a partir de los fondos MEDA, más concretamente MEDA-Democracia (hasta 1999) y, desde esa fecha, con la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) y también confiando en la socialización, es decir, en el hecho de que se sucedieran múltiples reuniones entre representantes gubernamentales, parlamentarios (véase la creación de la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea) así como entre la sociedad civil favorecería indirectamente los valores democráticos, casi por osmosis.

A pesar de todo ello, los avances reales en esta década han sido bastante pobres. No sólo eso sino que en una comunicación de la Comisión Europea preparada en 2002, previa a la conferencia euro-mediterránea de Valencia, se reconocía que aunque la situación varía de un socio a otro, en algunos de ellos el respeto a los derechos humanos y la democracia se ha incluso deteriorado en los últimos años²². Este tipo de diagnóstico no sólo se hacía desde la Unión sino que desde el mundo árabe, intelectuales y sociedad civil han llamado la atención sobre la situación en algunos de los socios mediterráneos. Uno de los mejores ejemplos ha sido la publicación de los informes sobre desarrollo humano en el mundo árabe, redactados por académi-

22. SEC (2002) 159 final, 13/2/2002

cos árabes en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que señalan que los problemas de gobernanza, la falta de libertades económicas y políticas y los déficit educativos son lastres para un mayor desarrollo en el mundo árabe²³.

La Comisión Europea, consciente de las flaquezas de su política de promoción democrática, lanzó una comunicación en 2003 titulada: “*Reinvigorating EU actions on Human Rights and democratisation with Mediterranean partners*”. En ella se hacían diversas recomendaciones entre las que destacan profundizar el diálogo político en el materia, crear más *expertise* en la materia, mayor coordinación entre instituciones y mayor contacto con la sociedad civil, aumentar la complementariedad entre el programa MEDA y la IEDDH, redactar Planes de Acción MEDA, tanto nacionales como regionales y realizar esfuerzos en la mejora de los procesos electorales.

Parte de estas recomendaciones vienen impregnando el debate sobre la democratización y los derechos humanos en la región, también en las discusiones que tuvieron lugar previamente y durante la Cumbre de Barcelona. No sólo eso sino que, para decirlo en pocas palabras, se admite que los avances en estas materias pueden producirse con mayor rapidez si se hace en un marco bilateral y se adopta una concepción de lo que ha venido en llamarse “condicionalidad positiva”, o lo que es lo mismo, que se premien los avances en materia democrática en vez de amenazar con unas represalias que jamás se aplican (Schmid 2003). Como comentó en una conferencia el diputado catalán Raimon Obiols, las sanciones previstas en los acuerdos son tan drásticas que es muy difícil que se quieran aplicar. Obiols hacía un metáfora sugerente diciendo que si alguien comete un hurto pero la

23. En el momento de escribir este documento de trabajo se han publicado tres informes, 2002, 2003 y 2004, sobre el desarrollo humano en el mundo árabe que se pueden consultar desde <http://www.rbas.undp.org/>

pena que se le aplica es la de muerte, es muy probable que uno prefiera absolverle antes que declararle culpable, por más seguro que se esté de su culpabilidad²⁴.

Una de las principales características de la concepción de la UE sobre la promoción democrática es priorizar los canales bilaterales por encima de los multilaterales. Es decir, que coincide con el planteamiento de la política europea de vecindad. Esta política, que abraza las relaciones de la UE con sus vecinos del Este de Europa y del Mediterráneo, se estructura a partir de Planes de Acción nacionales, tiene por filosofía tratar a cada uno en función de sus capacidades y de sus méritos, tanto en el plano económico como en el político.

A todo ello hay que sumarle el hecho de que, en los últimos años, el Gobierno de los Estados Unidos ha modificado su retórica y, en parte, su política en la dirección de exigir reformas democráticas en el mundo árabe. En buena medida esta es la *rationale* que yace tras la iniciativa del *Broader Middle East & North Africa* (BMENA), de paternidad norteamericana pero adoptada por el G-8. Directa o indirectamente, el hecho de que los Estados Unidos sitúen este tema en lo alto de su agenda ha obligado a los europeos a hacer lo propio y a reconsiderar su política hacia la región (Soler i Lecha y Vaquer i Fanés: 2005).

En suma, todos estos factores han creado un contexto que hace ineludible el debate sobre las reformas democráticas y así quedó reflejado en el programa de trabajo adoptado en la Cumbre de Barcelona. En él los miembros se comprometen a hacer extensivo el pluralismo político y la participación a todos los ciudadanos, particularmente a mujeres y jóvenes, con la promoción de un marco político competitivo, incluidas elecciones justas y libres así como pasos hacia la descentralización y una mejor gestión pública.

24. "Alianza de Civilizaciones: construyendo una ciudadanía euromediterránea" (Barcelona, 11 y 12 de noviembre de 2005).

También se especifica cómo deberían hacerlo. Con la intensificación de la cooperación de la UE con los socios sobre las bases de unos principios comunes, valores compartidos y los planes de acción de la política de vecindad así como de acuerdo con las prioridades nacionales y basándose en el compromiso que los países de la región han demostrado con la reforma, incluida la Declaración de Túnez²⁵. Estableciendo una dotación financiera sustancial para apoyar aquellos países que estén llevando a cabo reformas y teniendo en cuenta que para que éstas tengan éxito deben surgir de las sociedades de la región. Asimismo se recoge que los socios deben cumplir con los estándares internacionalmente acordados en la celebración de elecciones; en este contexto se discutirá la posibilidad de que, voluntariamente y tras ser solicitado por el país en cuestión, se establezca una cooperación conjunta e intercambio de experiencias en el campo electoral.

Como se observará, los principios y las medidas recogidas son suficientemente vagas como para satisfacer a todos los miembros del Partenariado y es que en los meses previos a la celebración de la Cumbre hubo una gran controversia acerca de la cuestión democrática. En unas pinceladas podría decirse que entre los estados europeos, había diferencias de matices entre aquellos países (nórdicos, alemanes, británicos y del centro y este de Europa) partidarios de una línea más dura en relación a estas cuestiones, y aquellos que, como Francia y en cierta medida el conjunto de la Europa mediterránea, eran partidarios de una aproximación más pragmática a la cuestión. Así, una de las propuestas que causó controversia fue la que presentó Alemania al proponer la creación de misiones de observación electoral al estilo de la OSCE y que, debido al rechazo del grupo árabe, tuvo que ser aguada hasta quedar en la forma antes descrita por la que Europa se ofrece a colaborar en este ámbito siempre que el socio así lo solicite.

25. La Declaración de Túnez fue aprobada por los estados de la Liga Árabe el 23 de mayo de 2004 en esta ciudad y es un compromiso formal con el respeto de los derechos humanos y con una voluntad reformadora.

Aunque es cierto que hubo un rechazo del grupo árabe a una parte importante de las iniciativas europeas en el campo de la democratización y los derechos humanos, hay que poner de manifiesto que entre los ocho socios árabes coexisten pareceres distintos. Así pues, podemos observar una diferencia bastante clara entre los “buenos” y los “malos” alumnos; es decir, los representantes de países como Jordania y Marruecos han dado pasos importantes en su proceso de democratización y, por consiguiente, se han mostrado más receptivos a las propuestas europeas que algunos de sus correligionarios árabes, como Túnez y también el coordinador del grupo, Egipto, que han sostenido una línea más dura.

Una de las principales novedades del programa de trabajo es la mención a la creación de lo que en inglés se ha venido a denominar como *governance facility* y que en castellano llamaremos “facilidad para la gobernanza”. Hay que señalar que en borradores anteriores del programa de trabajo este instrumento recibió el nombre de “*democracy fund*” y que el cambio de denominación se debe a la necesidad de calmar las suspicacias de algunos socios árabes. Sea como fuere, este nuevo paquete financiero, que previsiblemente dependerá de la política de vecindad, responde a la voluntad de “premiar” (es decir, estamos en la lógica de la condicionalidad positiva) a aquellos países de la región que estén llevando a cabo reformas políticas de profundización democrática. Los pareceres sobre el impacto de esta nueva medida son diversos. Javier Solana se alegraba “de que la UE haya lanzado la facilidad para la gobernanza que no es una iniciativa cosmética sino que, durante siete años, va a ofrecer centenares de millones de Europa a aquellos esfuerzos que están haciendo mayores en la reforma de su gobernanza²⁶. Sin embargo, hay quien pone en duda su efectividad si no hay un mayor esfuerzo por fijar unos indicadores, marcarse unos hitos y tener observadores independientes (Asseburg, 2005).

26. Javier Solana, “Barcelona ten years on: new impetus for a lasting vision” en *EuroFuture*, invierno de 2005.

Una tercera cuestión polémica es la de la sociedad civil organizada. Es cierto que no suele tratarse la cuestión de la sociedad civil como parte del capítulo político sino que se reserva para el tercer cesto. Sin embargo, el cariz que tomaron las discusiones y sus vinculaciones con la promoción democrática hacen que podamos abordar esta cuestión como algo político. Según diversas fuentes, en la Cumbre hubo una “batalla” por parte de algunos estados del sur a fin de limitar la participación de la sociedad civil a las organizaciones legales reconocidas por sus estados. El hecho de que la cuestión de la sociedad civil desatara esta agria polémica es una prueba de la importancia creciente de esta dimensión. Además, hay que ligar esta polémica con el debate que ha tenido lugar en los últimos meses y que también se vivió en la conferencia euromediterránea de Luxemburgo acerca de la necesidad de abrir vías de debate con el islamismo político moderado, es decir, con partidos pero también con asociaciones de esta ideología sin los cuales falta una pieza, a menudo importante, de las sociedades del sur y del este del Mediterráneo²⁷.

Un último punto en el ámbito democrático es la constatación del papel creciente que se reserva a los poderes locales y regionales. Anteriormente comentábamos que antes de la Cumbre, Francia y España propusieron utilizar los métodos de la política regional (lo que implica cierta descentralización) a algunos países del Mediterráneo²⁸. Además, desde distintas organizaciones regionales y locales se ha estado reclamando un mayor protagonismo, arguyendo, entre otras cosas, que

27. Para una reflexión sobre el papel del islam político en el Proceso de Barcelona, véase Lorca, Jerch y Escribano (2005) así como el informe de EuroMeSCo de 2005.

28. No en vano, el ministro de Asuntos Exteriores francés en aquel momento era Michel Barnier, antiguo comisario de política regional y España es uno de los países con mayor descentralización política y administrativa que, además, más se ha beneficiado de la política regional.

la descentralización es un método que tiene beneficios para la consolidación democrática y para una mejor gobernanza en la región²⁹. Pues bien, el Programa de Trabajo consensuado en Barcelona se marcó como objetivo, este mucho menos polémico que las cuestiones anteriores, “favorecer la participación ciudadana en el ámbito local, incluyendo una mayor descentralización en la gestión pública y en la provisión de servicios públicos” así como el compromiso de haber puesto en marcha en 2007 proyectos siguiendo el esquema de la política regional en dos regiones piloto del sur para, tras su evaluación, formular recomendaciones. Punto este que estaba inspirado en un *non-paper* francoespañol³⁰.

El terrorismo

A pesar de lo encendidas que fueron las discusiones del capítulo democrático, las que trascendieron con más facilidad a la luz pública fueron las vinculadas a la lucha antiterrorista. Ya antes de celebrarse la Cumbre, se preveía que sería uno de los “temas estrella” de la reunión hasta el punto que *Le Monde*, afirmó en titulares que “la cooperación euromediterránea se reorienta hacia la lucha antiterrorista”³¹. En su artículo conjunto Zapatero y Blair también mencionaban la necesidad de garantizar una “cooperación más eficaz” en este ámbito³² y en los documentos previos a la Cumbre también se insistía en este punto.

29. Véase, entre otros, el informe *Balanç i perspectives de la cooperació descentralitzada entre governs locals euromediterranis*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2005.

30. *Programme pilote pour une adaptation en faveur des pays de la Méditerranée du futur instrument de voisinage et de partenariat aux méthodes de la politique régionale de l'UE / Non-papier franco-espagnol*, disponible en la web : www.diplomatie.gov.fr

31. Ferenczi, Thomas. “Dix ans après “Barcelone”, la coopération euméditerranéenne se réoriente vers la lutte antiterroriste”. *Le Monde*, 27 de noviembre de 2005.

32. *Op. Cit.*

Ya durante la primera conferencia euromediterránea de 1995, el tema del terrorismo se convirtió en un tema de controversia entre diversas delegaciones (Barbé, 1996). Sin embargo, en los últimos años la atención hacia el fenómeno terrorista ha ido en aumento, siendo los atentados del once de septiembre un punto de inflexión. De hecho, las discusiones que tuvieron lugar a lo largo del año 2002 evidenciaron claramente que era un tema en alza y así quedó plasmado, por ejemplo, en el Plan de Acción adoptado en Valencia o en el acuerdo de asociación con Argelia, el primero que incluyó una cláusula sobre la lucha antiterrorista. Posteriormente se sucedieron atentados reivindicados por grupos de la constelación de al-Qaeda en Casablanca (mayo de 2003), Estambul (noviembre de 2003), Madrid (marzo de 2004), Sharm-el-Sheij y Londres (julio de 2005) o Amman (noviembre de 2005). Esta escalada y generalización del fenómeno, fruto de redes transnacionales, hizo que paulatinamente la lucha contra el terrorismo fuera ganando terreno en la agenda mediterránea. No obstante, toda discusión sobre este fenómeno se topa con la dificultad, por ahora insalvable, de definir qué se entiende por terrorismo. Ese fue el gran escollo con el que se topó la Cumbre de Barcelona.

Debido a la situación en Palestina, los representantes del grupo árabe sostenían que se debía reconocer el derecho a la resistencia a la ocupación mientras que para sus homólogos israelíes se oponían rotundamente a hacerlo. Es por ello que en el código acordado en Barcelona, los miembros del Partenariado sólo se comprometieron a concluir la Convención General sobre Terrorismo Internacional con una definición legal de los actos terroristas para antes de la 60ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas³³. En términos generales las discusiones de Barcelona reflejan, sobre todo, que Israel y el Grupo Árabe son aún

33. En 1996 la resolución 51/210 de las Naciones Unidas creó un comité *ad hoc* para redactar esta convención. No obstante, por el momento tampoco se ha sido capaz de acordar una definición de terrorismo, por los mismos motivos que en la Cumbre de Barcelona.

incapaces de llegar a acuerdos más sustanciales en la lucha contra el terrorismo y ese problema no se da sólo a nivel euromediterráneo sino también en el ámbito de las Naciones Unidas.

De todos modos, el mayor mérito de este código de conducta aprobado en Barcelona es que existe. En el texto hay, además, puntos importantes que si se cuenta con voluntad política pueden significar avances sustanciales. En el plano genérico, el código expresa una condena unánime al terrorismo, en todas sus formas y manifestaciones, y la determinación a erradicarlo y combatir a quienes lo sustentan. Luego hay menciones diversas a la legalidad internacional y compromisos como el de no ofrecer asilo político a terroristas, el de condenar el terrorismo sin añadir calificativos y el de esforzarse en no asociar el terrorismo con ninguna religión o cultura. En general, se deja un margen importante a la voluntad política de cada Estado para avanzar con mayor rapidez en la cooperación en este ámbito y es que hay suspicacias, no sólo en relación a los pareceres distintos respecto en conflicto israelo-palestino sino entre algunos estados europeos que temen los efectos que pueda tener esta cooperación en los derechos y libertades fundamentales³⁴.

Ciertamente la falta de definición común reduce el impacto de este acuerdo. No obstante, en comparecencia parlamentaria Bernardino León, secretario de Estado de Asuntos Exteriores, defendió que “nunca ha sido objetivo del código de conducta alcanzar una definición de terrorismo, debate que pertenece al ámbito de las Naciones Unidas” y que “constituye un mensaje político de primer orden”³⁵. Además, su adopción sí que expresa una toma de conciencia reforza-

34. Tanto para los ciudadanos que residen en los países del sur como para ciudadanos extranjeros que han encontrado asilo en los países europeos.

35. “Comparecencia del señor secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica (León Gross) para informar sobre el Proceso de Barcelona y la Cumbre Euromediterránea a petición del Gobierno” en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores*, n. 458, VIII legislatura, 2005. P. 5.

da de la importancia del terrorismo y también apunta una tendencia que ya se está produciendo (véase en el caso de Marruecos y España) de potenciar la dimensión bilateral, en función de intereses y amenazas comunes así como de la voluntad política, por encima del compromiso multilateral.

La seguridad y la defensa

El tercer tema, también dentro de la seguridad pero de momento mucho menos polémico que la lucha antiterrorista, ha sido el de la posibilidad de implicar de alguna manera los países socios del Mediterráneo en la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Cuando se creó el Partenariado, la PESD no existía y los precedentes en materia europea que se plantearon en aquel entonces crearon cierto malestar entre los países del sur. En 1994 se empezó a estudiar la creación dos fuerzas independientes: una fuerza naval, denominada Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR) y una fuerza terrestre, denominada Eurofuerza Operativa Rápida (EUROFOR). El propósito de la creación de ambas fuerzas fue la necesidad de contar con una capacidad de respuesta europea, adecuada a las nuevas misiones definidas por la Unión Europea Occidental (UEO) en la Declaración de Petersberg (operaciones humanitarias, de restablecimiento de la paz y de gestión de crisis)³⁶. Pues bien, la creación de estas fuerzas fue interpretada por parte de los socios del sur del Mediterráneo, particularmente en el Magreb, como una acción dirigida contra ellos, como una amenaza. No obstante, esta pequeña escalada de tensión entre ambas orillas del Mediterráneo occidental tuvo, según Lluís María de Puig (2000), un efecto catalizador que propició el inicio del diálogo sobre temas sensibles y sobre las posibles medidas de confianza.

36. Su creación se decidió en Lisboa, el 15 de mayo de 1995 con la participación de Francia, Italia, España y Portugal.

El contexto en 2005 es significativamente distinto. No sólo porque desde 1999 la UE ha puesto en marcha la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) sino, y quizás más importante, porque los países de la orilla sur ya no perciben los movimientos hechos por parte de sus vecinos europeos en materia de defensa como una amenaza sino que más bien intentan asociarse a ellos para encontrar espacios de cooperación. Este interés se topa demasiado a menudo con la ausencia de un lenguaje común entre los socios del norte y del sur del Mediterráneo y con una deficiente transmisión de información entre ellos.

En todo caso, a partir de 2001 podemos observar que a nivel euro-mediterráneo se empieza a plantear cómo acercar la PESD a los países socios. Un *policy-paper* publicado por el IEMed previo a la V conferencia euromediterránea de Valencia fue uno de los primeros documentos que planteaban la posibilidad y en esa reunión ministerial se hizo una primera mención a “un diálogo efectivo en cuestiones políticas, incluida la PESD”³⁷. Desde entonces ha habido voces, como la del académico belga, Sven Biscop (2003), que sostienen que la UE ha de dar un paso adelante y abrir la PESD a la participación de todos los socios mediterráneos, proponiendo la celebración de encuentros regulares a distintos niveles, permitir la asociación de agregados militares en los mecanismos de decisión y permitir la participación de estados del sur en misiones de la UE. Un informe de EuroMeSCo también proponía, entre otros, reforzar la cooperación militar en campos como la instrucción y la presencia de efectivos de los países socios en operaciones de la UE³⁸; el *non paper* presentado por España duran-

37. AADD. *Ideas per impulsar el Procés de Barcelona. (Policy paper)* Barcelona: IEMed, 2002.

38. AADD. “Working Group III - First Year Report: European Defence - Perceptions vs. Realities”, *EuroMeSCo paper*, No. 16.

te la preparación de la Cumbre también proponía medidas concretas en idéntica dirección³⁹.

De hecho, algunas de estas demandas ya han empezado a prosperar ya que un país como Marruecos está participando en una misión PESD (Althea) en Bosnia. En los últimos años gracias a seminarios regulares como el de la Fundación CIDOB y el Ministerio de Defensa sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo, el organizado por el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (mayo de 2004), o el seminario sobre gestión civil y militar de crisis en el Mediterráneo organizado en Atenas (junio de 2005) se evidencia un interés creciente por reforzar la dimensión de la seguridad en el Partenariado Euromediterráneo a partir de acciones concretas, de una expansión regular de la cooperación en este terreno, dejando para cuando haya un contexto regional más propicio la redacción de la Carta Euromediterránea de Paz y Estabilidad en el Mediterráneo.

No sólo la política europea de seguridad ha empezado a replantearse sino que el mismo concepto de “seguridad” está en plena reformulación. En los últimos años ha empezado a divulgarse el concepto de “seguridad humana” que pone énfasis en el hecho de que quien tiene que ser protegido es el ser humano y no el Estado. El informe de desarrollo humano de las Naciones Unidas de 1994 fue uno de los primeros en utilizar esta conceptualización pero desde entonces es cada vez más común en el ámbito académico y también en el político. Dentro de este concepto son claves cuestiones como la actuación ante catástrofes ambientales, asegurar que las fuerzas de seguridad y el sistema judicial protejan al ciudadano, entre otros.

En parte puede argumentarse que la filosofía que impregna el Proceso Euromediterráneo está íntimamente vinculada a este cambio de con-

39. *La conmemoración del X aniversario del proceso de Barcelona, non paper español* enero de 2005.

cepción de la seguridad. Aunque formalmente estén separados, a nadie escapa que los tres cestos del Proceso de Barcelona están fuertemente ligados y que tras la orientación del Proceso de Barcelona había un convencimiento de que a partir del desarrollo económico se conseguiría aumentar la seguridad, la estabilidad y la democracia. En su aplicación concreta, cuando estudiamos las áreas que se han beneficiado de los programas MEDA hallaremos, entre otras, cuestiones vinculadas a la buena gobernanza y al desarrollo humano. En esta línea debemos destacar, por ejemplo, la creación de los programas “*Euromed Justice*” (que empezó en enero de 2005 y está liderado por el Centro Europeo para las Regiones, basado en Barcelona) y “*Euromed Police*”. A todo ello hay que sumar iniciativas bilaterales como la lanzada por Egipto e Italia en 1998 sobre la cooperación ante desastres naturales y a la que más tarde se sumaron Francia y Argelia y una presión creciente por parte del grupo árabe, en especial de Egipto, para crear un fondo dedicado al desminado⁴⁰.

A pesar de estos avances, la situación es manifiestamente mejorable. El Programa de Trabajo para los siguientes cinco años adoptado en la Cumbre de Barcelona de 2005 es un paso adelante, aunque demasiado modesto. Así, podemos ver que cuando se aborda la cuestión de la cooperación en materia PESD se dice que: “voluntariamente, se colaborará en la prevención de conflicto, mecanismos de creación de Partenariado y actividades de gestión de crisis así como en el campo de la protección civil y la prevención de desastres naturales” y que también hay disposición para enviar asistencia técnica para operaciones de desminado. También al desarrollar una de las novedades de este programa de acción, la cooperación en materia de justicia e interior apunta que es necesario “continuar la modernización y eficiencia de la administración de justicia y facilitar su acceso a la ciudadanía”.

40. En Egipto se halla gran cantidad de minas, herencia de la guerra con Israel (en la margen derecha del Nilo) y de la Segunda Guerra Mundial (en la izquierda).

Asimismo, el código de conducta para la lucha contra el terrorismo aprobado en la cumbre menciona el compromiso de velar por el respeto de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo o cuando se afirma que en su voluntad de resolver los conflictos existentes dice que se hará lo necesario por enfrentarse a la opresión, reducir la pobreza, promover la buena gestión de los asuntos públicos y los derechos humanos, etc. Es decir, estamos de lleno en el marco de la doctrina de seguridad humana.

Este rápido repaso a las cuestiones vinculadas a la seguridad y la defensa no puede darse por terminado sin hacer antes una reflexión sobre la coexistencia de iniciativas multilaterales en este campo. Por un lado, observamos la voluntad de la UE, aunque tímida, de ir abriendo la PESH a los socios mediterráneos. Por otro, se mantiene e incluso se refuerza tras la Cumbre de Estambul de 2004 el diálogo mediterráneo de la OTAN⁴¹. Además, en el Mediterráneo Occidental va tomando cada vez más fuerza la cooperación en materia de defensa en el marco de la iniciativa 5+5 (Portugal, España, Francia, Italia, Malta, Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia)⁴². Uno de los retos de futuro será racionalizar la coexistencia de todos estos foros aunque, de momento, en la Cumbre de Barcelona no fuera uno de los temas más presentes en la agenda⁴³.

41. El diálogo mediterráneo de la OTAN se inició en 1994 y en él participan siete países de la región (Marruecos, Mauritania, Argelia, Túnez, Egipto, Israel y Jordania).

42. Sobre este punto, véase Coustilière (2005).

43. No obstante, esta era una de las demandas de un país del sur, Argelia según informa *El Watan*, 27 de noviembre de 2005. Véase también Martín Ortega "Towards a more pragmatic approach". *EuroFuture*, invierno de 2005.

Las lecturas de la Cumbre

Casi tan importantes como los resultados de la Cumbre es la lectura que se hace de los mismos. De lo que acabamos de analizar podemos decir que en el ámbito político se han producido avances, aunque sean modestos y que su potencialidad real dependerá de la voluntad política de los socios del Partenariado y de la imaginación por poner en marcha ámbitos de cooperación que no requieran la presencia de todos y cada uno de los socios. Además, más allá del campo político hay avances tangibles en el apartado de educación y se sientan las bases para que se pueda desarrollar un auténtico ámbito de cooperación en materia de Justicia y Asuntos de Interior que, en algunos casos, incluso puede superar el ámbito euromediterráneo para abrirse a los países del África Subsahariana. Es decir, aunque la polémica y la atención mediática se centrara en asuntos políticos, los principales avances se produjeron en otros campos.

Algo más negativa es nuestra lectura sobre el nivel de asistencia a la Cumbre. Aunque se ha insistido poco en el cambio que supone la espectacular asistencia de los socios comunitarios, en especial de los nuevos países miembros, la ausencia de los líderes árabes debe dar qué pensar. Aunque hubo un factor de mala suerte evidente, debemos plantearnos el nivel real de compromiso de estos líderes con el Partenariado y buscar la manera de conseguir una mayor implicación. En caso contrario, se corre el riesgo de que el Partenariado se convierta en una política mediterránea de la UE. De todos modos, el mal gusto de boca que les pudo quedar a algunos por algunas ausencias destacadas, se podría olvidar si en los próximos años se producen avances importantes (y existe potencial para que así suceda) y se asocian estos avances al impulso dado en Barcelona 2005.

Aunque esta sea nuestra lectura hay que reconocer que no todos los observadores la compartieron. Algunas fueron más optimistas. Esta Cumbre tenía como objetivo principal relanzar y revitalizar el

Partenariado, insuflar una nueva fuerza para permitir que siguiera adelante a pesar de un contexto regional a menudo adverso y de una dotación económica limitada. Debía dar lugar, como dijo el presidente de la Generalitat, Pasqual Maragall, a un “espíritu de Barcelona”, optimista y ambicioso a la vez. Concluida la Cumbre, los líderes euromediterráneos lanzaron, con mayor o menor entusiasmo, mensajes de satisfacción. Bernardino León también hizo una encendida defensa en el Congreso de los Diputados en que sostuvo que el desarrollo y los resultados de la cumbre han respondido ampliamente a los objetivos que se habían marcado y que dispone de una línea de acción clara.

La mayoría fueron más severas. Otros políticos hablaron de una “satisfacción de fachada” en palabras de Pierre Moscovici y Patrick Menucci, ambos dirigentes del Partido Socialista Francés⁴⁴ o en palabras del diputado popular Francisco Ricomá de un “sabor amargo tras la cumbre”⁴⁵. No fueron los únicos en hacer esta lectura. Acertada o desacertadamente, para muchos los resultados de la cumbre no invitan, precisamente, al optimismo y a la ambición que pedía Maragall. Esto puede explicarse bien porque los resultados fueron insuficientes, bien porque las expectativas fueron excesivamente elevadas o bien por una voluntad de desgastar a los organizadores, en concreto al Gobierno español.

En general, el mundo académico ha sido bastante crítico con los resultados de la Cumbre. Álvaro de Vasconcelos cree que quien ve la cumbre como un éxito es porque se logró salvar del colapso y se fue lo suficientemente hábil para sortear los temas más conflictivos en vez de afron-

44. Communiqué de Pierre Moscovici, secrétaire national aux Relations Internationales, et de Patrick Mennucci, Secrétaire national à l'Euro-Méditerranée, 29/11/2005.

45. “Comparecencia del señor secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica (León Gross) para informar sobre el proceso de Barcelona y la Cumbre Euromediterránea a petición del Gobierno” en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores*, n. 458, VIII legislatura, año 2005.

tarlos⁴⁶. Más duro, Richard Gillespie afirmó que el programa de acción era patéticamente vago e impreciso (excepción hecha del capítulo educativo)⁴⁷. Para el académico británico uno de los principales problemas de esta Cumbre fue haber dado un papel tan importante en la agenda de Barcelona a temas que directa o indirectamente (terrorismo) sitúan el conflicto israelo-palestino en el centro de la agenda. Jesús Núñez, en las páginas de *El Mundo*, también ofrecía una lectura muy crítica, especialmente en cuanto al código de conducta ya que para él “la renuncia a establecer un concepto sobre lo que debe entenderse por terrorismo y la vaguedad del documento, trufado de declaraciones bienintencionadas susceptibles de múltiples interpretaciones y de apelaciones a que cualquier cooperación será voluntaria, no hacen más que disimular a duras penas su inoperancia”. La alemana Muriel Asseburg (2005), por su lado, constataba que lo aprobado deja poco margen al entusiasmo y que se perdió una oportunidad. Es difícil, dice Asseburg, que ni en diez años más podamos ver realizados los objetivos de 1995. Otros actores, como la plataforma civil Euromed en su comunicado de análisis también se referían a un compromiso de mínimos que habría permitido salvaguardar el marco pero que se habían evaporado una vez más las bellas promesas de avances en la vía de la paz, de reformas a favor de la democracia, del estado de derecho y de los derechos humanos, de reducción de las desigualdades y de mejor comprensión mutuas.

Igualmente dura fue la prensa. Para ceñirnos sólo a la española, que fue también la que dedicó mayor cobertura al evento, hay que destacar la dureza con que algunos rotativos como *La Razón*, *el Mundo* o *ABC*, cercanos todos a los conservadores, evaluaban el desarrollo y resultados de la

46. Alvaro de Vasconcelos, “Summit Drama – and Beyond” en *EuroMeSCo e-News*, n. 2, disponible en www.euromesco.net.

47. “Barcelona 10, an analysis by Richard Gillespie” en *EuroMeSCo e-News*, n. 2, disponible en www.euromesco.net.

Cumbre. Un “fiasco” para *el Mundo*, “fracaso” y “acuerdo de mínimos” para *ABC*, “naufragio” para *La Razón*. En todos estos casos se confunde la evaluación de los resultados con una deliberada voluntad de erosionar la acción de gobierno, en especial en la política exterior en que cada vez prima más la ideologización y menos el consenso (Aixalà, 2005 y Palacio y Rodrigo, 2004). El ejemplo más claro es que *El Mundo* achacara a desavenencias entre Moncloa y Exteriores la escasa presencia de líderes árabes. Más amable e indulgente fue el resto de la prensa. Por ejemplo, la editorial de *El País*, aunque lamentase la ausencia de líderes árabes, consideraba un éxito los avances en materia de lucha antiterrorista⁴⁸.

En general podemos decir que algunas lecturas excesivamente críticas eclipsaron los avances que se producen diariamente pero que, desgraciadamente, no llegan al ciudadano y, a veces, ni a los propios analistas que siguen el proceso. En esta ocasión, además, ha habido algunos avances sustanciales, tanto en el ámbito de la educación como por la introducción de la dimensión Justicia e Interior, en especial en el apartado migratorio⁴⁹. La necesidad de abordar de forma integrada esta cuestión y de ampliar el horizonte para tener en cuenta los flujos migratorios provenientes del África Subsahariana fue un tema por el que España, Marruecos y Francia

48. Mucho más dura fue la crítica del columnista Hermann Tertsch en *El País* hasta el punto que provocó la reacción de Laura Baeza, jefe de Unidad en la Comisión, que en una carta a los lectores intentaba defender los logros de la Cumbre y del Partenariado en sí.

49. No obstante, Jesús Núñez, en un artículo en *El Mundo*, criticaba la introducción de este pilar en tanto que “no sólo rompe la estructura de un esquema diseñado acertadamente hace 10 años, sino que refuerza la idea de que más que aspirar a cambios auténticos en los imperfectos modelos sociales, políticos y económicos de los países mediterráneos no comunitarios se pretende lograr su colaboración para satisfacer las necesidades de la UE (control de flujos migratorios, islamismo radical, terrorismo y narcotráfico)”.

presionaron fuertemente. En este ámbito hay algún compromiso concreto y, más importante todavía, se espera haber abierto la puerta a una mayor cooperación en este campo que dé frutos en el futuro.

Al hacer balance de los resultados es inevitable hallar lecturas distintas. Lo que sucede es que tan importantes como los resultados, que cada uno juzgará con mayor o menor dureza, es la sensación posterior, de éxito o de fracaso, que desprende la Cumbre. Y en este caso sería engañarse creer que ha sido percibida como un éxito. Ahora bien, cabe relativizar algunas lecturas catastrofistas y leer si tras ellas hay una voluntad de desgaste del Gobierno socialista o si el problema no eran unas expectativas demasiado elevadas. En todo caso, lo importante es superar este clima inicial de pesimismo para, a partir de las bases puestas en Barcelona 2005 y con grandes dosis de voluntad política e imaginación, conseguir resultados notables y visibles en los próximos años.

El marco euromediterráneo, ¿en peligro?

La urgencia de revitalizar el marco euromediterráneo se debe, entre otros, al hecho de que no son pocas las iniciativas regionales que coexisten en el Mediterráneo. Es el caso de la política europea de vecindad, el 5+5, el Foro Mediterráneo y algunas como la iniciativa del *Broader Middle East and North Africa* (BMENA) han sido promovidas desde fuera del Mediterráneo⁵⁰.

Curiosamente, con relación a esta última, académicos pero también políticos han planteado la necesidad de abrir el espectro de diálogo euromediterráneo para, por ejemplo, incluir los países del Golfo Pérsico

50. Aunque tenga un radio de acción distinto (más amplio) y sobre todo, un liderazgo distinto, formalmente comparte objetivos con el proceso de Barcelona (Paugam y Schmid, 2004).

(Everts, 2004: 673). De hecho, se observará que la UE acordó un documento, el Partenariado Estratégico para el Mediterráneo y Oriente Medio, que iba en esa dirección pero que al no estar dotado de instrumentos financieros se ha quedado en papel mojado. Además, hay quien como Bichara Khader (2005) sostiene que quizá sería más conveniente volver al modelo del diálogo euro-árabe, incluyendo a los países del Golfo y separando, por un lado, las relaciones con el mundo árabe y, por otro, Israel. A su vez, en los últimos años el diálogo euro-magrebí, en el marco del 5+5, ha tomado un nuevo brío, especialmente en el ámbito de la cooperación en temas de defensa y de justicia y asuntos de interior y algunos abogan por centrar más esfuerzos en este ámbito.

¿Puede el marco euromediterráneo ser compatible con todos estos foros? ¿No se caerá en la redundancia, en innecesarios solapamientos? Son dudas razonables. De todas ellas, la mayor de las amenazas es que en vez de hacer gala de los objetivos de complementariedad que recogen los discursos oficiales, la política de vecindad deje en un segundo plano al Partenariado y éste vaya perdiendo relevancia. La política europea de vecindad, diseñada en 2003 con el objetivo de crear un marco de relaciones con los nuevos vecinos de la UE (tras la ampliación de 2004) agrupó al final a los nuevos y los viejos vecinos (mediterráneos) de la UE. La filosofía que hay detrás del proyecto es la de crear un círculo de países amigos desde Rusia hasta Marruecos con el que se podría compartir cualquier cosa salvo las instituciones⁵¹.

51. Esta frase "tout sauf les institutions" fue pronunciada por el presidente de la Comisión, Romano Prodi, en la ponencia tritulado "L'Europe élargie, une politique de proximité comme clé de la stabilité" en el marco de la sexta conferencia mundial de la red ECSA titulada: Paix, sécurité et stabilité Dialogue international et rôle de l'UE. Bruselas, 5 y 6 de diciembre de 2002. Entre otras referencias académicas que abordan el impacto de la política de vecindad sobre el Mediterráneo, véase Johansson-Nogués (2004), Mahjoub (2005), Smith (2005) y Emerson y Noutcheva (2005).

Como se observará no hablamos ya de Partenariado sino de política de la UE. Es decir, a diferencia de Barcelona donde, al menos formalmente, todos los socios acuden en pie de igualdad, la política de vecindad se hace por un sujeto (la UE) hacia un objeto (los países vecinos). Esta política se caracteriza por la bilateralidad, la diferenciación y la condicionalidad positiva. Cada país, a partir de unos planes de acción, es tratado según sus necesidades y en función de sus méritos, lo que permite a aquellos que son más diligentes en las reformas avanzar con más rapidez. Además, a partir de 2007 la inmensa mayoría de los fondos que se destinaban al Proceso de Barcelona (e.g. MEDA) quedarán fusionados con los de los vecinos orientales (Tacis, Phare) creando lo que se conoce como el “Instrumento de Vecindad” y rememorando las viejas confrontaciones Sur-Este que ya tuvieron lugar al ponerse en marcha el proceso de ampliación y el Partenariado Euromediterráneo (Barbé, 1996 y 1998). Una de las grandes discusiones es cómo se garantizará que haya un equilibrio adecuado entre la financiación reservada a los países del sur y a los del este. En este sentido, el Gobierno francés ha propuesto que dos tercios se asignen a los países mediterráneos.

Que la financiación dependa de los progresos de cada cual beneficia a algunos países y perjudica a otros. Rabat y Amman, por ejemplo, se han significado por su diligencia en las reformas (en todo caso en comparación con el resto de países de la región) y, por consiguiente, pueden tenerlo mucho más fácil que otros países, como Egipto, más resistentes al cambio. Es por ello que el grupo árabe no es unánime respecto a la política de vecindad y su impacto en el Proceso de Barcelona. La diplomacia marroquí lo ve como la culminación de sus viejas reivindicaciones de recibir un trato diferencial, más parecido al de una asociación privilegiada, mientras que Argelia, que además cuenta ahora con unos recursos económicos superiores debido al precio de la energía, se ve con fuerza suficiente como para no aventurarse, al menos de momento, en la política de vecindad.

Entre los observadores del Proceso Euromediterráneo hay una notoria preocupación ante la política de vecindad y sus efectos en el cuestionamiento del marco regional, especialmente en países como Francia o España donde una aproximación “mediterraneista” está especialmente enraizada. Así, para Jesús Núñez:

“La UE añade más confusión a su compromiso mediterráneo con su reciente iniciativa de la Política Europea de Vecindad, que pretendidamente refuerza y complementa a la Asociación Euromediterránea. Es necesario decirlo una vez más: el Proceso de Barcelona es, si se asume plenamente, adecuado para hacer frente a los problemas de la región y para encarar un futuro mejor para todos. Lo que hace falta no es crear una nueva criatura emanada de las instancias comunitarias, sino activar la voluntad política para ofrecer a nuestros socios una zanahoria lo suficientemente atractiva para implicarlos en un camino que apunte a la emergencia de sociedades abiertas”⁵².

Por su lado, el diputado del PP Gustavo de Arístegui pedía que “la Unión Europea clarifique la compatibilidad de la nueva política de vecindad con el Proceso de Barcelona, que no se solapen iniciativas, que no se dupliquen esfuerzos y, sobre todo, que no vayan a ser mutuamente excluyentes”⁵³. El propio ministro Moratinos afirmaba en el Congreso que hay que evitar que la política de vecindad devenga una política de ampliación encubierta para los países del Este (léase Ucrania)⁵⁴.

52. Jesús Núñez. “Las carencias de la Cumbre de Barcelona”. *El Mundo*, 1 de diciembre de 2005.

53. Gustavo de Arístegui, “De cumbres y alianzas” en *ABC*, 29 de noviembre de 2005.

54. ‘Comparecencia del señor Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos Cuyaubé), para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento’, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (asuntos exteriores)*, VII legislatura, n. 24, 19 Mayo de 2005, p.7.

En cualquier caso, el Proceso de Barcelona está tendiendo por sí mismo a la diferenciación y, como decía Richard Gillespie, la Cumbre de Barcelona evidenció que, salvo cambio de orientación, al final sólo un grupo de países establecerán relaciones privilegiadas con la UE a expensas del proyecto de construcción regional iniciado en Barcelona⁵⁵. Por otro lado, la puesta en marcha de política de vecindad es imparable. Por consiguiente, sólo una división de tareas eficaz y razonable entre ambos foros puede asegurar la continuación del marco euromediterráneo como un espacio pertinente de cooperación. Compartimos con Tobias Schumacher (2004: 91) el pronóstico de que la política de vecindad se centrará en las cuestiones bilaterales y en las acciones concretas mientras que para el Partenariado se reservará la dimensión multilateral y el carácter institucional. Como señalábamos al empezar este documento, el Partenariado tiene la virtud de reunir en un mismo foro a Israel y a sus vecinos árabes en múltiples niveles. Éste es un logro al que ni la UE ni los países socios deben ni quieren renunciar.

Así pues, si como dice Jordi Pujol “la idea del Proceso de Barcelona, que era buena y necesaria hace diez años, sigue siéndolo ahora”⁵⁶, las partes implicadas deben reforzarla, blindarla para que no quede en una posición marginal con relación a otras iniciativas, europeas o extra-europeas. Para ello, sólo hay una receta: voluntad política. En efecto, en este artículo hemos podido comprobar como en el capítulo político han existido divisiones importantes entre los socios del Partenariado. Para resumirlo en pocas líneas, hay una fractura (eso sí, que se va desdibujando) entre el norte y el sur de la UE y es que, por motivos de proximidad geográfica e histórica, hay distintos pareceres sobre la necesidad

55. “Barcelona 10, an analysis by Richard Gillespie”. *EuroMeSCo e-News*, n. 2, disponible en www.euromesco.net

56. Jordi Pujol “El proceso de Barcelona, 10 años después”. *Med 2005*, Barcelona: Fundació CIDOB - IEMed, p. 66.

de dedicar más esfuerzos al Mediterráneo y sobre los métodos utilizados. Por otro lado, hay una difícil conciliación entre Israel y los países árabes en temas vinculados a la seguridad. También encontramos división, no siempre expresadas abiertamente, en el seno del grupo árabe con relación a la promoción de la democracia o a los márgenes de maniobra de la sociedad civil.

Podemos observar también, sin embargo, que se van tejiendo alianzas capaces de superar los bloques geográficos establecidos (UE, Grupo Árabe). Uno de ellos lo hemos mencionado en reiteradas ocasiones: el 5+5. Este marco de cooperación euro-magrebí se está convertido, en temas de defensa y asuntos de interior, en un embrión de lo que podría ser una cooperación a escala mediterránea. Marruecos, España y Francia, por otro lado, también se han unido para conseguir reforzar la dimensión de cooperación en justicia e interior, especialmente en temas migratorios. Madrid y Ankara, además, también están intensificando su cooperación bilateral en estos últimos años con el proyecto de la Alianza de Civilizaciones que, aunque independiente del Proceso de Barcelona, puede encontrar sinergias en el tercer cesto.

En suma, que si con estas alianzas se consigue, poco a poco, neutralizar las grandes (o pequeñas) líneas divisorias, se reforzará la voluntad política permitiendo así aumentar los ámbitos y la eficacia de la cooperación en el Mediterráneo. Aunque, eso sí, la manera de hacerlo pasará cada vez más por las geometrías variables y por el impulso de un primer núcleo al que luego puedan sumarse otros miembros. De hecho, no es nada anormal teniendo en cuenta cómo se están produciendo algunos de los grandes progresos de la construcción europea (unión monetaria, Schengen, PESD, etc.). Tendrá que asumirse, pues, que una mayor flexibilidad no está reñida con la construcción regional a escala mediterránea.

Esta creciente diversificación, este juego de geometrías variables tiene que ir acompañado de un refuerzo de la dimensión institucional del partenariado. Hay variantes diversas que han sido planteadas por distintos estados y por observadores independientes. Una de las que últimamen-

te ha estado más presente en las discusiones es la creación de un secretariado permanente; se ha barajado también la posibilidad de introducir un sistema de copresidencias Norte-Sur, un refuerzo de las instituciones existentes (Fundación Anna Lindh, Asamblea Parlamentaria Euromediterránea) o la posibilidad de crear un Banco Euromediterráneo. Si se consigue, a partir de estas u otras propuestas, una mejor visibilidad, coordinación y apropiación (*ownership*) del Proceso de Barcelona, las cooperaciones *ad hoc* antes esbozadas pueden ser un elemento dinamizador de las relaciones euromediterráneas sin poner en jaque el modelo de construcción regional. También podría estudiarse la posibilidad de dar al Partenariado una base jurídica.

A modo de conclusión: Barcelona + 20, una voluntad política ampliada

Celebrada ya Barcelona + 10, y si el Partenariado sigue en pie, dentro de cinco años celebraremos una Barcelona + 15, dentro de diez una Barcelona + 20 y así sucesivamente. Hemos visto que la encuesta del IEMed realizada en 2005 planteaba un escenario euromediterráneo que, si bien a corto plazo dejaba poco margen al optimismo, era algo más optimista a medio o largo plazo. Teniendo en cuenta este hecho, quisiéramos en estas conclusiones plantear cuáles deberían ser las líneas prioritarias para facilitar que, esa Barcelona + 20, en el año 2015, pudiera consolidar la centralidad del Partenariado Euromediterráneo reforzando la idea de que es necesaria una mayor integración regional en esta área.

Aunque hayan elementos de contexto que puedan enturbiar, por descontento, cualquier cumbre o conferencia euromediterránea, si se siguen determinadas líneas políticas a lo largo de la siguiente década es posible fortalecer el Partenariado Euromediterráneo como marco de relaciones y conseguir avanzar en los loables objetivos marcados en la declaración

de Barcelona de 1995. Objetivos que a día de hoy siguen siendo absolutamente válidos. Para que ello sea posible se deberá, por un lado, demostrar a la ciudadanía y a aquellos países que han podido estar menos implicados en cuestiones mediterráneas que en el seno del Partenariado se discuten cuestiones que afectan diariamente a la vida del ciudadano y a los intereses de todos los estados de la región. Por otro, hay que reforzar, ampliar y diversificar la voluntad política sin la cual será difícil sacar al Partenariado de un cierto estancamiento.

Vayamos paso a paso. En cuanto a los temas que han de centrar la agenda del Partenariado durante la próxima década debemos destacar uno de los que más discusiones ha generado durante los meses previos a la Cumbre: la cuestión democrática. De no abordar de forma decidida, a la vez que responsable, el desafío democrático en la región, la UE puede perder credibilidad ante su propia ciudadanía y ante la población de los países socios, conservando sólo la complacencia de los regímenes menos proclives a dar pasos en este campo. No se trata de hacer seguidismo de algunas iniciativas promovidas desde países no europeos en este campo aunque tampoco pueden excluirse vías de colaboración. Se trata, fundamentalmente, de construir una política coherente e independiente de promoción democrática y de respeto de los derechos humanos en la región. Para ello deberán tenerse en cuenta, especialmente, las recomendaciones que ya en 2003 lanzaba la Comisión, los instrumentos derivados de la política europea de vecindad, las recomendaciones del informe de EuroMeSCo, así como el dinamismo asociativo, no siempre calcado a las pautas europeas, en los países socios. Evidentemente, no es la única cuestión sobre la que deben volcarse esfuerzos. En este documento hemos comentado las dificultades que encuentra la cooperación en la lucha contra el terrorismo así como en materia de cooperación defensiva, especialmente en el marco de la PESD. Ésta y otras cuestiones de calado político son importantes pero en ningún caso debe supeditarse al reto democrático y al respeto de los derechos humanos.

Este documento se ha centrado en el análisis de los aspectos políticos. Sin embargo, en este apartado de conclusiones quisiéramos hacer mención a tres elementos que, bien enfocados, pueden dar un valor añadido al Partenariado Euromediterráneo, y asegurar no sólo su permanencia sino su éxito en los próximos años. Se trata, en primer lugar, de la cuestión migratoria. Esta cuestión está convirtiéndose en una de las principales inquietudes no sólo en el norte del Mediterráneo sino entre los propios países del Magreb o del Este del Mediterráneo (Turquía en particular) que están viendo cómo han pasado de ser países productores de emigración a países de tránsito e incluso de destino de flujos migratorios provenientes del África Subsahariana o de Oriente Medio y Asia Central y Meridional. Cada vez se hace más evidente que este reto no puede abordarse desde una perspectiva únicamente bilateral y lo necesaria que es la cooperación entre los propios países socios del Sur y del Este del Mediterráneo e incluso la ampliación de esta cooperación a los vecinos de los vecinos de la UE. Si en un escenario a diez años vista, el Partenariado Euromediterráneo es visto como un instrumento eficaz para mejorar la regulación de los flujos migratorios, evitando un drama humano continuo y contribuyendo a que estos flujos reviertan en un desarrollo real de los países de origen, no se podrá poner en duda que responde a inquietudes ciudadanas y que mejora las condiciones de vida en la región.

Junto a este punto, hay que saludar la entrada con fuerza del capítulo educativo en la agenda euromediterránea. Que los avances más importantes, cuanto menos más tangibles y con compromisos expresos, se hayan producido en este ámbito viene a confirmar la idea expresada por Richard Gillespie (2004: 29-31) de que el tercer cesto del Proceso de Barcelona pasaba de ser la cenicienta de Partenariado a ser uno de los ámbitos con mayor potencialidad.

Con todo, hay que ser conscientes de que la puesta en funcionamiento de la Política Europea de Vecindad tendrá un impacto notable sobre el Partenariado Euromediterráneo. Todo pronóstico que hagamos a

cinco, diez o más años vista debe ser tomado en consideración. En tanto que ambos marcos de relación afectan a un mismo espacio geográfico, eso sí, uno más amplio y heterogéneo que el otro, habrá que encontrar un reparto de tareas entre ambos para evitar solapamientos y reiteraciones innecesarias. Aunque el Proceso Euromediterráneo haya combinado hasta ahora la dimensión bilateral y la multilateral, cada vez es más evidente que lo bilateral irá siendo asumido desde la política de vecindad, desde los planes de acciones que se acuerden para cada país individualmente y que permitirán avanzar con mayor o menor rapidez en función de la destreza y la voluntad de cada cual. Sin embargo, esta política de vecindad está falta de una dimensión multilateral; no existe ni se prevé crear un foro donde los países de la UE, sus instituciones y sus vecinos se encuentren regularmente, tampoco se prevén crear instituciones comunes. Es esta carencia la que justifica y seguirá justificando la existencia del Partenariado Euromediterráneo.

Si asumimos la terminología anglosajona, mientras que la política de vecindad asumiría las políticas (*policies*) cuyos resultados pueden ser más eficaces a nivel bilateral (es decir, la mayoría), el Partenariado debería reforzar su dimensión de *politics* (diálogo político reforzado, medidas de confianza, grandes líneas de actuación, etc.) así como aquellas políticas que, por su naturaleza, deben tratarse de forma integrada en un marco multilateral como, por ejemplo, en temas medioambientales así como, en parte, la mejora de la gestión de los flujos migratorios o la lucha contra la criminalidad organizada y el terrorismo internacional.

En consecuencia, un refuerzo del Partenariado Euromediterráneo se conseguirá con el refuerzo de esta dimensión, tanto de políticas de alcance regional como de *politics*. Para todo ello hará falta la convergencia de tres elementos:

La evolución del contexto internacional y en concreto de la evolución del conflicto palestino-israelí. En el momento en que exista una perspectiva de paz más clara, o cuando menos que no impere el pesimismo acer-

ca del futuro de la región, se facilitará un verdadero diálogo político. La experiencia histórica nos muestra que los grandes avances se han producido cuando ha habido ventanas de oportunidad acerca de la resolución del conflicto, ya fuera durante la primera conferencia de Barcelona de 1995, tras los acuerdos de Oslo, o durante la Cumbre de Barcelona de 2005 en que la retirada de Gaza, el giro en la política israelí y la figura de Mahmud Abbas parecían abrir una resquicio de optimismo. Por el contrario, también se han constatado los efectos negativos de la degradación de la situación en Oriente Próximo para el desarrollo del Partenariado, algo que a menudo ha recibido el apelativo de contaminación. Así, si a pesar de la victoria de Hamas en las elecciones de 2006 un proceso de negociación fuera factible, se reforzaría la importancia de que fuera dentro del marco euromediterráneo donde Israel y sus vecinos árabes se sentaran alrededor de una misma mesa, dialogaran y debatieran, a menudo sobre cuestiones especialmente sensibles. En ese sentido, es lógico que no se puedan obtener resultados inmediatamente, pero aun sin conseguir esos resultados el Partenariado, en cuanto medida de confianza y lugar de encuentro, acometería ya una función positiva, internacionalmente reconocida.

Un liderazgo y una voluntad política ampliada. El propio informe del Parlamento Europeo previo a la celebración de la cumbre especificaba que “el desarrollo democrático y próspero de la Asociación Euromediterránea depende en gran medida de la voluntad de los países socios y sus pueblos por compartir valores comunes relativos a la democracia y al respeto de los derechos fundamentales con un verdadero espíritu de cooperación simétrica, igualdad, participación e implicación conjuntas, así como responsabilidad compartida”. Esto que es cierto para el capítulo democrático al que tanta atención hemos prestado en este documento de trabajo, puede aplicarse a las otras dimensiones del proceso. La idea que quisiéramos subrayar es que esta implicación, esta voluntad política no puede quedar supeditada, únicamente, a la voluntad de algunos países miembros, especialmente los estados mediterráneos de la

UE, sino que tiene que ser sentido como un proyecto común y como una prioridad compartida por todos los miembros del Partenariado, tanto aquellos países europeos del norte y este de Europa que tienen, razonablemente, mayores prioridades en su agenda exterior, como aquellos países del sur del Mediterráneo que no siempre han mostrado un compromiso firme con el Proceso de Barcelona. Este compromiso compartido tendrá que tener un liderazgo fuerte. Quizás puedan continuar siendo los países europeos mediterráneos como Francia, España e Italia quienes puedan desempeñar esta función. Sin embargo, sería conveniente que en este esfuerzo dinamizador se asociaran con países del sur y del este del Mediterráneo y con los demás miembros de la Unión. Hemos visto la eficacia de hacerlo así en el caso de la promoción de los temas migratorios en la última Cumbre de Barcelona, en que España, Marruecos y en parte Francia pusieron gran empeño en dotar al Partenariado con un capítulo de Justicia y Asuntos de Interior reforzado.

Una reforma institucional. Como decíamos anteriormente, esta voluntad política tiene que ir acompañada de un refuerzo institucional. Por un lado hay que reforzar, dotar de sentido y aumentar la visibilidad de aquellas instituciones específicas del Proceso Euromediterráneo que ya están en funcionamiento: la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea y la Fundación Anna Lindh. Pero habrá que plantearse el resto del funcionamiento institucional del Proceso Euromediterráneo con el triple objetivo en mente de conseguir mayor visibilidad; mayor sentimiento de apropiación por parte de los países del sur y del este, y ser lo más eficaz posible. A pesar de que en este campo no hubo avances sustanciales durante la Cumbre Euromediterránea de Barcelona hay distintas propuestas sobre la mesa. Se ha hablado de la creación de un Mr./Ms. Med, de la creación de un secretariado permanente, de impulsar un sistema de copresidencias, incluso la creación del Banco Euromediterráneo se defiende no sólo por motivos económicos y financieros sino en el marco de este refuerzo institucional. Cualquiera que sea la fórmula escogida deberá tener en cuenta la

necesidad de solventar las tres principales deficiencias de la actual estructura institucional: el hecho de que el impulso del proceso dependa del mayor o menor mediterraneismo de la presidencia de turno de la Unión, el desequilibrio Norte-Sur en cuanto a la gestión de la vida diaria del proceso así como la obtención de mayor visibilidad.

En resumen, para que Barcelona + 20 del año 2015 pueda ser una ocasión para la celebración de veinte años de vida durante el que se hayan conseguido logros importantes, otro tipo de balance deberá mostrar éxitos visibles en aspectos que afectan la vida del ciudadano. Avances en cuestiones democráticas, en el ámbito migratorio o en el educativo. Todos ellos importantes a pesar de que el cuerpo de este documento de trabajo se haya centrado en el análisis de los aspectos políticos: democracia, cooperación en seguridad y defensa y lucha contra el terrorismo. Y para sacar adelante el proyecto deberá contarse con un liderazgo y una voluntad política reforzada así como con una mayor y más eficaz institucionalización.

Referencias bibliográficas

- AIXALÀ, Albert. "La política exterior española ante los retos de su politización". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 69 (2005). P. 89-105.
- ALIBONI, Roberto. "El enfoque de la Asociación Euromediterránea en materia de derechos humanos y democracia". En: AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam y YOUNGS, Richard (eds.) *La Asociación Euromediterránea una década después*. Madrid: FRIDE, Real Instituto Elcano, 2005a. P. 51-63
- ALIBONI, Roberto. "10 ans de dialogue politique et de sécurité au sein du processus de Barcelone" une tentative d'évaluation". *Géoeconomie*, No. 35 (2005b). P. 101-120.
- AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam y YOUNGS, Richard. "Proceso de Barcelona: Balance de una década de Asociación Euromediterránea". *Análisis del Real Instituto Elcano*, No. 137 (2005).

- ASSEBURG, Muriel. "Barcelona + 10, No Breakthrough in the Euro-Mediterranean Partnership". *SWP Comments* No 55 (2005).
- AUBARELL, Gemma. "Barcelona + 10: una oportunitat renovada para el Mediterráneo". *AFKAR-Ideas*, No. 6 (2005). P. 26-27.
- AUBARELL, Gemma y ARAGALL, Xavier. "Immigration and the Euro-Mediterranean Area: Keys to Policy and Trends". *EuroMeSCo paper* No. 47 (2005).
- BARBÉ, Esther. "The Barcelona Conference: Launching pad of a Process". *Mediterranean Politics* Vol. 1, No1 (1996). P. 25-42
- BARBÉ, Esther. *La política europea de España*. Barcelona: Ariel, 1999.
- BARBÉ, Esther y SOLER i LECHA, Eduard. "Barcelona + 10: Spain's Relaunch of the Euro-Mediterranean Partnership". *International Spectator*. Vol. 40, No. 2 (2005). P. 85-98.
- BARBÉ, Esther. "Balancing Europe's Eastern and Southern dimensions". En: ZIELONKA, Jan (ed.) *Paradoxes of European Foreign Policy*. The Hague: Kluwer Law International, 1998. P. 117-131.
- BISCOP, Sven. "Opening up the ESDP to the South: A Comprehensive and Cooperative Approach to Euro-Mediterranean Security". *Security Dialogue*. Vol 34, No. 2 (2003).P. 179-193.
- COUSTILLIÈRE, Jean-François. "Méditerranée: 5+5 et initiative de sécurité". *Revue Défense Nationale*. No. mai 2005. (2005).
- EMERSON, Michael y NOUTCHEVA, Gergana. "From Barcelona Process to Neighbourhood Policy: Assessments and Open Issues". *CEPS Working Paper*, No 220 (2005).
- EVERTS, Steven. "The Ultimate Test Case: Can Europe and America forge a Joint Strategy for the Wider Middle East?". *International Affairs*. Vol. 80, núm. 4. (2004). P. 665-686.
- FELIU, Laura. "Human Rights and the Barcelona Process". En: ATTINÀ, Fulvio y STAVRIDIS, Stelios (eds.). *The Barcelona Process and the Euro-Mediterranean issues from Stuttgart to Marseille*. University of Catania: Pubblicazioni della facoltà di Scienze Politiche 11, 2001.

- GILLESPIE, Richard y YOUNGS, Richard. "The European Union and Democracy Promotion: The case of North Africa". Special issue of *Democratization*, Vol 9, No 1. (2002).
- GILLESPIE, Richard. "Reshaping the Agenda? The Internal Politics of the Barcelona Process in the Aftermath of September 11". En: A. JÜNEMANN, Annette (ed.) *Euro-Mediterranean Relations after September 11, International, Regional and Domestic Dynamics*, London y Portland OR: Frank Cass, 2004. P. 21-36.
- HENRY, Jean Robert y GROU, Gerard. (eds.). *Politiques Méditerranéens, entre logiques étatiques et espace civil*. Karthala-Iremam: Paris/ Aix-en-Provence, 1999.
- JOFFÉ, George. "Europe and the Mediterranean: The Barcelona Process five years on". *The Royal Institute of International Affairs Briefing Paper*. No. 16. (2000).
- JOFFÉ, George. "La inversión extranjera en el contexto de la asociación euro-mediterránea". En: AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam y YOUNGS, Richard (eds.) *La Asociación Euromediterránea una década después*. Madrid: FRIDE, Real Instituto Elcano, 2005. P. 39-49.
- JÜNEMANN, Annette. "Repercussions of the Emerging European Security and Defence Policy on the Civil Character of the Euro-Mediterranean Partnership". En: JÜNEMANN, Annette (ed.) *Euro-Mediterranean Relations after September 11, International, Regional and Domestic Dynamics*, London y Portland OR: Frank Cass, 2004. P. 37-53.
- KHADER, Bichara. *Le Partenariat Euro-Méditerranéen, après la conférence de Barcelone*. Paris: l'Harmattan, 1997.
- KHADER, Bichara. "Partenariado Euromediterráneo o Partenariado Euro-Árabe" *Med 2005*. Barcelona: Fundació CIDOB / IEMed. (2005). P. 99-103.
- JOHANSSON-NOGUÉS, Elisabeth. "A ring of friends? The implications of the European Neighbourhood Policy for the Mediterranean" *Mediterranean Politics*. Vol. 9, No. 2. (2004). P. 240-247.

- LORCA, Alejandro, JERCH, Martín y ESCRIBANO, Gonzalo. "De Barcelona a Luxemburgo: la política euromediterránea". *Política Exterior* Vol. 19, No. 107. (2005) P. 59-72.
- MAHJOUB, Azzam. "La politique européenne de voisinage: un dépassement du partenariat euro-méditerranéen". *Politique Étrangère*, No. 3. (2005). P. 535-544.
- MARTÍN MUÑOZ, Gemma. "De Barcelona a Marsella. Balance crítico del proceso euromediterráneo". En: PALOMARES LERMA, Gustavo (ed.) *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002. P. 144-164.
- MEYER-RESENDE, Magdalena. "The Impact of Eastern Enlargement on the Barcelona Process' élargie'" *EuroMeSCo paper*. No. 38. (2004).
- MORATINOS, Miguel Angel. "Una nueva política exterior para España". *Análisis del Real Instituto Elcano*, No. 37. (2004).
- NÚÑEZ, Jesús A. *Las relaciones de la UE con sus vecinos mediterráneos, entre la frustración y la esperanza*. Barcelona: CIDOB / Icaria, 2005.
- PALACIO, Vicente y RODRIGO, Fernando. "Política exterior: la ilusión del consenso". *Política exterior*. No. 99. (2004). P. 87-96.
- PAUGAM, Jean-Marie y SCHMID, Dorothée. "Une nouvelle rivalité transatlantique en Méditerranée? ". *Politique étrangère*, No. 4 (2004).
- PHILIPPART, Eric. "The Euro-Mediterranean Partnership: Unique features, first results and future challenges". *CEPS Working Paper*. No. 10. (2003).
- PUIG, Lluís Maria de. "Creando una identidad europea de defensa. La perspectiva de la Unión Europea Occidental". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 38-39. (2000).
- SCHMID, Dorothée. "Optimiser le processus de Barcelone". *Occasional Paper ISS-EU*, No. 36. (2002)
- SCHMID, Dorothée. "Interlinkages within the Euro-Mediterranean Partnership. Linking Economic, Institutional and Political Reform: Conditionality within the Euro-Mediterranean Partnership". *EuroMeSCo paper*, No.27. (2003).

- SCHMID, Dorothée. "Les institutions européennes dans le fonctionnement du PEM: de la répartition des compétences à la gestion dynamique du quotidien". *EuroMeSCo paper*, No. 36. (2004).
- SCHMID, Dorothée. "Le partenariat, une méthode européenne de démocratisation en Méditerranée?" *Politique Étrangère*, No. 3. (2005).
- SCHUMACHER, Tobias. "Riding the winds of change: the Future of the Euro-Mediterranean Partnership" *The International Spectator*. Vol 39, No 2. (2004) P. 89-102.
- SMITH, Karen. "The outsiders: the European neighbourhood policy". *International Affairs*, Vol. 81, No. 4. (2005). P.757-773.
- SOLER I LECHA, Eduard "Barcelona + 10: Cleavages and Alliances". *CFSP Forum*, Vol. 4, No. 2 (2006). P.1-4.
- SOLER I LECHA, Eduard y VAQUER I FANÉS, Jordi. "¿Del Mediterráneo al Gran Oriente Medio? En el epicentro de la crisis". En: BARBÉ, Esther (ed.) *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea, tras la crisis de Irak*. Madrid: Los libros de la Catarata, 2005. P.115-128.
- SOLER I LECHA, Eduard y WELTNER-PUIG, Rina (2002) "Diálogo euro-mediterráneo: ¿una segunda oportunidad?". En: BARBÉ, Esther (coord.). *España y la política exterior de la UE, entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional*. Quadern de Treball 40, Bellaterra: IUEE, 2002. P. 53-71.
- TANNER, Fred. "Cooperación en materia de seguridad: ¿hacia una nueva reforma?". En: AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam y YOUNGS, Richard (eds.). *La Asociación Euromediterránea una década después*, Madrid: FRIDE, Real Instituto Elcano, 2005. P. 81-93.
- YOUNGS, Richard. "El Proceso de Barcelona, diez años después. ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?" *Documento de Trabajo FRIDE*, No.2, 2005.