

10

Importància i perspectives de la Unió per la Mediterrània

Richard Gillespie

Després de la conferència de ministres de la regió euromediterrània celebrada a Marsella els dies 3 i 4 de novembre del 2008, queda més clar fins on la iniciativa de la Unió per la Mediterrània (UpM) està transformant realment el que fins ara s'ha conegut indistintament com a Associació Euromediterrània (AE) i Procés de Barcelona. Pel que sembla, l'aparició de la UpM sense el prefix "Procés de Barcelona" que li van atorgar a la cimera de París celebrada al juliol representa el començament d'una fase del tot nova de les relacions euromediterrànies¹. Tanmateix, aquest "alliberament" del seu origen per part de la UpM -al qual Espanya va accedir com a *quid pro quo* del consentiment francès que Barcelona fos la ubicació del nou secretariat de la UpM-² el va especificar la declaració final de la conferència de Marsella, ja que en aquesta declaració la UpM es descrivia com «un important pas endavant per a l'Associació Euromediterrània»³. La realitat és que, darrere del canvi de nom, hi ha una continuïtat substancial i un cert grau de consolidació, coses que necessitaven de manera clara i urgent les relacions euromediterrànies el 2008.

La innovació més significativa la constitueixen els nous acords institucionals, més que no pas el seguit de nous projectes euromediterranis que s'han acordat enguany. Encara que aquests acords tenen problemes per superar els obstacles amb què topen, haurien d'ajudar que la cooperació euromediterrània resistís els temps austers de la recessió internacional i després, un cop les economies afectades s'hagin recuperat, proporcionar més oportunitats per a iniciatives més ambicioses pel que fa a la política.

Importància de la Unió per la Mediterrània

Des del punt de vista estratègic, el llançament de la UpM no representa cap canvi real en l'estructura de les relacions euromediterrànies. Si s'hagués imposat la idea original del president Sarkozy d'una Unió Mediterrània (UM), hauria representat un intent genuí de construir una regió purament mediterrània, tot i que moltes preguntes haurien quedat sense resposta, incloent-hi les referides a les fonts de finançament. El disseny final de la UpM, en canvi, confirma l'estatus de

¹ Tècnicament, la reunió de ministres d'affers exteriors de Marsella només "va proposar" que el nom s'escurcés a Unió per la Mediterrània. Vegeu Consell de la Unió Europea, *Declaració final*, conferència de ministres del Procés de Barcelona: Unió per la Mediterrània, 15187/08 (Presse 314), Marsella, 4 de novembre de 2008, p. 3, disponible a www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/103733.pdf.

² Fins aleshores, França havia donat suport a la candidatura de Tunísia, però llavors va decidir de donar suport a Barcelona (en lloc de Valetta) quan Tunísia es va retirar, en vista de les reserves polítiques europees, el suport àrab parcial i (presumiblement) objeccions per part d'Israel. www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/103733.pdf.

³ Consell de la Unió Europea, op. cit., p. 3.

l'Associació Euromediterrània (AE) com a producte de la política mediterrània de la UE, en lloc de ser una associació a la qual els països s'adhereixen mitjançant un procés de compromís. La UE continua al capdavant del procés, fent algunes concessions tardanes al principi de copropietat nord-sud, però tornant a fundar, de fet, l'associació sobre una base no equitativa⁴. En aquest sentit, el nom d'"Associació Euromediterrània" ha estat sempre poc encertat. És cert que cap al 1990 es va advocar a favor d'un enfocament multilateral genuí envers la cooperació, per mitjà d'un intent italoespanyol de traslladar el Procés d'Hèlsinki a la Mediterrània mitjançant la proposada Conferència sobre Seguretat i Cooperació a la Mediterrània (CSCM), però només cinc anys després, en el context de l'AE, el pla "insígnia" per crear una zona euromediterrània de lliure comerç es va basar fonamentalment en preparatius bilaterals mitjançant acords d'associació de la UE, i des de llavors ha augmentat l'"europeïtzació" de l'agenda de la PEV⁵. Mentrestant, la dimensió multilateral del Procés de Barcelona ha estat eclipsada per la Política Europea de Veïnatge (PEV), adoptada el 2004.

En aquest context, gran part de l'interès en la gènesi de la UpM ha residit fins ara en la seva importància per la relativa influència de diferents estats membres de la UE. Si Espanya va emergir com a *primus inter pares* mitjançant el Procés de Barcelona, la proposta original de la UM clarament va representar una reafirmació de l'ambició francesa, fins a tal punt que va provocar resistència general dins de l'AE i a la Comissió Europea. La reconciliació final de la iniciativa amb el marc de la UE i el Procés de Barcelona ha fet que a França li sigui més difícil dominar del que hauria estat en una unió exclusivament mediterrània⁶. El corollari d'això és que, en el context d'una UE de vint-i-set membres i una associació de quaranta-quatre, serà més difícil en el futur que cap líder mediterrani dels estats membres de la UE proporcioni tot sol una orientació decisiva, amb la qual cosa moltes coses dependran de l'eficàcia incerta de la nova copresidència nord-sud de la UpM. De fet, el canvi de papers per a França esdevé evident més concretament en els acords de la nova presidència: mentre que França hauria copresidit la UM durant els dos primers anys, a la UE el paper francès com a president europeu queda limitat a només sis mesos⁷.

L'europeïtzació de la iniciativa francesa no ha suposat que s'hagi trobat més finançament del pressupost de la Comunitat per finançar els sis nous projectes endegats durant la presidència francesa de la UE (descontaminació; autopistes marítimes i terrestres; protecció civil; energies alternatives; ensenyament superior i investigació; i iniciativa de desenvolupament empresarial). És una gran incògnita si hi ha disponible suport financer d'altres fonts. Un període de greu recessió difícilment és el moment òptim per intentar diversificar les fonts de finançament euromediterrani i per esperar una resposta satisfactòria del sector privat. Això no vol dir que l'enfocament basat en projectes derivat del pensament funcionalista francès no sigui benvingut: en particular, la idea de desenvolupar un Pla Solar Mediterrani en el camp energètic ha despertat l'interès de diversos

⁴ Encara que hi hagués voluntat política, seria difícil considerar-la com un objectiu factible, atesa la notable asimetria de les relacions euromediterrànies.

⁵ Vegeu F. Bicchì, "The European Origins of Euro-Mediterranean Practices", a E. Adler et al. (eds.), *The Convergence of Civilizations: Constructing a Mediterranean Region*, University of Toronto Press, Toronto, 2006.

⁶ C. Echeverría Jesús, El lanzamiento de la Unión para el Mediterráneo y sus consecuencias geopolíticas, anàlisi del Real Instituto Elcano, 128/2008. Aquest debat deixa de banda la qüestió de si Sarkozy, després de la dissolució imposada del seu disseny i en el nou context de recessió, continuarà centrant-se en la Mediterrània com va fer durant el període 2007-08.

⁷ La part europea de la presidència de la UpM es compartirà entre la presidència rotativa de la UE i la Comissió Europea. Així doncs, la funció que ara duu a terme França passarà successivament a la República Txeca i a Suècia durant el 2009 abans no torni a un país de la Mediterrània: Espanya.

socis tant del nord com del sud, i alguns dels projectes tenen el potencial de millorar el perfil de la cooperació euromediterrània i atraure noves capes de participació. Tot i això, la major part dels sis projectes inicials s'estan construint sobre activitats ja existents de l'AE i potser miraran d'atraure més finançament.

Mentre que les limitacions financeres poden acabar diluint més el potencial de l'enfocament d'"unió de projectes" de la presidència francesa, aquests projectes s'han adoptat dins del context més ampli de l'AE. Tal com palesa la declaració de Marsella (que inclou un programa de treball acordat per al 2009), la UpM es continuarà centrant en tot el ventall d'activitats de l'AE, organitzades sobre la base dels pilars preexistents de la política. El conflicte àrab-israelià i d'altres tensions entre regions han afectat el diàleg sobre política i seguretat, cosa que es confirma pel fet que a aquest aspecte s'hi dedica menys d'una pàgina del document, mentre que a l'associació econòmica i financera i a la "cooperació social, humana i cultural" s'hi dediquen unes cinc pàgines d'activitats previstes. Aquest desequilibri reflecteix no solament la dificultat actual per avançar en la cooperació en temes de seguretat, sinó també la manera en què l'element democratitzador ja havia estat reduït en gran part a una cooperació a escala parlamentària, abans de l'actual reestructuració de l'Associació.⁸

Els acords institucionals associats amb la UpM són molt més innovadors. En primer lloc, el fet d'ubicar el secretariat a Barcelona tindrà com a conseqüència que la seu de l'Associació ni estarà situada al sud ni tampoc a Brussel·les. La seva mida modesta no impedirà que esdevingui un concentrador d'activitats euromediterrànies, en especial en relació amb els projectes als quals s'ha donat prioritat. En segon lloc, l'assignació dels papers de presidència i de secretariat tant a països de la UE com a països socis de la Mediterrània⁹ té el potencial d'accentuar la col·laboració entre els responsables del nord i del sud. El fet que les responsabilitats de la presidència vagin més enllà dels projectes als quals s'ha donat prioritat i arribin a tots els aspectes principals de l'Associació també obre el camí potencialment a un tipus de coordinació més estratègic del que ha ofert la Comissió Europea en el passat.

Condicions adverses

Les perspectives de la UpM es veuen afectades per una sèrie de factors externs. En primer lloc, la crisi financera i la recessió econòmica perjudiquen tots els socis euromediterranis, però tenen conseqüències particularment alarmants per a la majoria dels socis del sud. La crisi fa que la idea que la UpM atraurà finançament substancial del sector privat o fins i tot d'institucions financeres internacionals sigui força qüestionable, ateses les peticions de suport auxiliar d'una sèrie de països d'altres indrets. Així mateix, reduirà els nivells d'inversió estrangera directa, que ja estan lluny de ser esperançadors, en els països socis de la Mediterrània. A més, pot comportar que es repeteixi el tipus de malestar social que hi va haver a l'Àfrica del Nord a finals dels anys vuitanta i començaments dels noranta, que ràpidament va fer sonar les alarmes a Europa i va persuadir els líders polítics (amb els estats membres del sud d'Europa al capdavant) de la necessitat de consolidar la Política Mediterrània de la UE. En unes circumstàncies com aquestes, una UpM que ha estimulat l'interès

⁸ Simplement es va apuntar una proposta interessant per crear una Assemblea Euromediterrània Regional i Local basada en dignataris elegits per complementar l'activitat de l'Assemblea Parlamentària Euromediterrània, a la conferència de Marsella.

⁹ Egipte ocuparà la copresidència del sud durant els dos primers anys. En el Secretariat, hi haurà un secretari general escollit entre els països socis de la Mediterrània i cinc delegats, inicialment de les autoritats palestines, Grècia, Israel, Itàlia i Malta.

en la cooperació euromediterrània enguany es pot considerar del tot inadequada d'aquí a dotze mesos.

En segon lloc, hi ha els avenços més amplis, que afecten la mateixa eficàcia de la UE. Amb la falta d'acord sobre les noves estructures de govern per a l'ampliació de la UE, l'intergovernamentalisme (a diferència del federalisme) continuarà sent la idea central per a la cooperació dins d'Europa, i a una Comissió Europea debilitada li serà difícil fer una contribució similar a la que va fer els primers anys del Procés de Barcelona, especialment ara que deixarà de monopolitzar l'aparell burocràtic de l'AE. Aquestes recents tendències europees, ara racionalitzades en l'adopció per part de la UpM d'un plantejament de "geometria variable" de la cooperació al voltant dels projectes als quals s'ha donat prioritat, resulten problemàtiques per a la construcció de la regió euromediterrània. Es donarà un augment de l'activitat a nivell subregional i una disminució a nivell de l'associació en conjunt, cosa que té alguns avantatges. Per exemple, pot ser el preu que cal pagar per la inclusió de qualsevol activitat nova a favor de la democràcia en el programa de treball de la UpM pactat per al 2009, a través de la cooperació i els intercanvis d'experiència en relació amb les eleccions. Tanmateix, és un plantejament que comporta una major diferenciació (en especial mitjançant la PEV, amb els seus plans d'acció bilaterals) a les relacions euromediterrànies, i a mitjà i llarg termini això podria resultar perjudicial per a les relacions sud-sud. En particular, el fet que la UE hagi concedit un "estatus avançat" a la seva relació amb el Marroc en un moment en el qual el seu rival regional, Algèria, continua refusant la Política de Veïnatge pot agreujar les tensions entre aquests països, la frontera comuna dels quals està tancada des del 1994.

En tercer lloc, existeix la possibilitat que la UpM és "contamini" del conflicte palestí-israelià i de l'Orient Mitjà en general, que tant van perjudicar l'AE en la seva forma original. Tot i que hi ha alguns motius per ser optimistes a causa de les negociacions indirectes entre Síria i Israel, el reconeixement oficial del Líban per part de Síria i l'expectació d'un esforç imminent per part dels EUA amb el govern de Barack Obama per revifar el procés de pau de l'Orient Mitjà, en general es té la percepció que s'està acabant el temps per arribar a una solució entre els dos estats. Les divisions entre els palestins i la dificultat que envolta la formació de coalició a Israel constitueixen encara els principals obstacles per a un acord, ja que, a més de la complexitat de les qüestions que formen part del conflicte mateix, també hi ha una manca de conciliadors representatius. En absència de pau a l'Orient Mitjà, la UpM patirà la tensió entre els seus membres àrabs i israelians, en especial en cites polítiques com ara cimera i conferències de ministres d'afers exteriors, però també dins del nou secretariat i dins del Comitè Permanent Conjunt (que ara substitueix el Comitè Euromediterrani). Diversos membres de la UE no consideren que la participació de la Lliga Àrab en totes les reunions de tots els nivells, tal com es va acordar a Marsella, sigui gaire útil¹⁰.

Mentre que el conflicte de l'Orient Mitjà ha planat com un núvol fosc sobre el Procés de Barcelona des de l'any 1996, no hem d'oblidar que hi ha uns altres conflictes regionals que entorpeixen seriosament la construcció d'una regió mediterrània. Tot i que es pot argumentar que les relacions entre el Marroc i la UE, que mai havien estat tan estretes, fan que sigui menys probable que el primer faci pressió en suport de les seves reclamacions territorials de Ceuta i Melilla, l'AE no ha

¹⁰ Israel té por que els àrabs boicotegin les seves iniciatives; la UA vol evitar que Israel es retiri de l'Associació, i també hi ha l'antic problema de la manca d'unió i la pobra coordinació de la Lliga Àrab, i del fet que la majoria dels seus membres no són estats de la Mediterrània.

estat una influència positiva sobre el conflicte congelat del Sàhara Occidental, o sobre els intents de solucionar la qüestió de Xipre. Si ens centrem en els projectes tècnics, la iniciativa de Sarkozy es pot criticar per comportar-se com si aquests conflictes no existissin -una crítica que ja s'ha dirigit contra la Política Europea de Veïnatge, descrita per Dorothee Schmid com una «política per a temps de pau»¹¹.

Perspectiva per a les noves institucions

És en aquestes circumstàncies adverses que les noves estructures de la UpM s'han d'avaluar. L'aspecte positiu sobre la nova presidència és el seu potencial per donar a l'associació un cert grau de lideratge personal, més enllà de la burocràcia, i aportar més coordinació i prioritització efectiva a l'extremadament diversa gamma d'activitats euromediterrànies. Alhora que també hauria de servir per fer més visible l'Associació, la Presidència coordinarà aquestes activitats mitjançant cimeres de presidents, reunions de ministres i alts càrrecs, el nou Comitè Permanent Conjunt i algunes reunions d'experts. Tanmateix, serà una copresidència amb l'ànim que es doni una copropietat nord-sud. Ha estat difícil que això sigui operatiu atesos, d'una banda, els límits de l'*actorness* de la UE (que, a la pràctica, vol dir que dos representants compartiran la representació de la UE) i, d'una altra, el desig de garantir la continuïtat, que ha fet que s'hagi decidit que els mandats siguin més llargs per al president que no sigui membre de la UE (dos anys, per comparació dels sis mesos de la presidència europea). Pot ser que els acords no comportin un lideratge efectiu, ja que la copresidència requerirà un major esforç de coordinació, alhora que també caldrà parlar de manera contínua amb cadascun dels països i institucions rellevants de la UE i de la UpM sobre qüestions com ara l'agenda de les reunions.

El Secretariat, en definitiva, dona a l'Associació un cos administratiu supranacional amb un estatus autònom i una seu en un país mediterrani¹². Podem suposar que la determinació espanyola i catalana per portar aquesta institució a Barcelona continuarà en una determinació nacional, regional i local per fer que aquest organisme funcioni amb eficàcia i generi més activitat perifèrica euromediterrània, si més no a nivell de la societat civil. Saber si pot portar a terme el seu doble rol en relació amb els nous projectes priorititzats i donar suport a la copresidència a través de la preparació de documents de política no constituirà una simple prova per a la seva pròpia naturalesa "conjunta", a través també de la introducció de copropietat. El potencial que implica el sorgiment d'una rivalitat burocràtica entre el Secretariat i les estructures administratives de Brussel·les serà un aspecte clau. A més dels organismes que hi ha dins de les mateixes institucions de la UE que formen part de l'Associació, hi haurà el nou Comitè Permanent Conjunt, que representarà tots els socis i que s'ocuparà de totes les qüestions que no s'hagin tractat en les reunions d'alts càrrecs (que se centren principalment en el pilar de la política i la seguretat). Si, tant per motius financers com per motius organitzatius, l'estructura global de la UpM no aconsegueix quallar, es pressionarà la Comissió Europea perquè intervingui més en la tasca del Secretariat.

També s'ha d'intentar guanyar visibilitat augmentant el nivell superior de deliberació de la política al grau de cimeres, celebrades cada dos anys, amb conferències de ministres d'affers exteriors que

¹¹ Euro-Mediterranean Study Commission, *EuroMeSCo e-news*, 17/2007.

¹² A la conferència de Marsella no es va decidir l'estatus concret del secretariat i dels seus empleats. L'objectiu és acordar els seus estatuts abans del febrer i tancar un acord pel que fa a la seu al maig del 2009.

se celebrin. Si la cimera de París n'és una mostra, aquestes tendiran cap a exercicis de relacions públiques en lloc d'esdevenir reunions serioses del tipus G8. La quantitat de persones implicades i la diversitat de països representats farien impossible la presa efectiva de decisions estratègiques i convertirien la metàfora "mini" Nations Unides en una denominació més encertada¹³. Hi ha el risc que les tensions regionals trobin expressió en l'auge de la UpM, cosa que farà que alguns líders se'n vanagloriïn i que d'altres hi facin boicot o hi posin obstacles. Sens dubte, amb l'única cimera anterior de l'AE en ment (la conferència del desè aniversari celebrada a Barcelona el 2005, boicotejada pels caps d'estat àrabs), la conferència de Marsella va decidir que la funció de les cimeres serà "avaluar" les prioritats estratègiques que es desprenguin dels ministres d'afers exteriors. Això planteja la pregunta de si els caps d'estat i de govern, sobretot dels països més grans, decidiran que val la pena assistir a aquesta mena de cimeres, si es consideren sobretot com una oportunitat de sortir a la foto. Se sap que Tony Blair, per exemple, havia estat reticent a assistir a la cimera de Barcelona.

Perspectives globals

D'acord amb el debat anterior, és molt poc probable que la UpM tingui un impacte globalment positiu en les relacions euromediterrànies, en especial a curt termini. Atès que és poc probable que es donin grans avenços decisius cap a acords de pau a l'Orient Mitjà o sobre el Sàhara Occidental, no s'hauria d'esperar gaire de la UpM, encara que les seves noves institucions, a la llarga, sí que aconseguixin de funcionar bé i que es generin algunes noves fonts de finançament per als nous projectes. Finalment, la seva importància pot estar simplement a donar noves oportunitats per col·laborar a través dels projectes prioritzats, sense que apareguin temes políticament delicats, a aquells estats socis mediterranis que ja volen acostar-se més a Europa. Per descomptat, això deixa sense resoldre les diferències polítiques, un fet transcendental que contribueix a augmentar la tensió i la inestabilitat que existeix al voltant de la Mediterrània.

Si el conflicte de l'Orient Mitjà persisteix, l'activitat addicional que porti la UpM a l'Associació pot tendir a concentrar-se a l'occident de la Mediterrània. L'absència de Líbia és clarament una limitació, en especial en un moment en el qual la cooperació internacional en l'àmbit de l'energia és tan crucial. Tanmateix, països com el Marroc i Tunísia estan clarament entusiasmats pels nous projectes aprovats a París i ja hi estan responent (el Marroc, per exemple, proposa acollir una universitat amb vocació euromediterrània, per complementar la que es va crear a Eslovènia).

A pesar dels esforços francesos per presentar la UpM com un procés nou, es pot interpretar més acuradament com una nova ruta dins del Procés de Barcelona i una iniciativa que també ha donat lloc a una millora institucional. Com a tal, encara que els seus resultats no siguin espectaculars, les possibilitats de tirar endavant són bones. Donat el contingut divers de les polítiques de l'Associació, sempre ha estat capaç de canviar les prioritats si la cooperació en una àrea en concret ha resultat impossible¹⁴. Això continuarà sent així amb la UpM, i de fet podria fer-se més factible, ja que la

¹³ Vegeu A. Tovias, "Israeli Perspectives", a Euro-Mediterranean Study Commission, *Putting the Mediterranean Union in Perspective*, Euromesco Paper, 68/2008, p. 27.

¹⁴ Quan la cooperació en l'àmbit de la seguretat va resultar impossible, per exemple, l'AE va ser capaç de produir nova activitat sobre aspectes de Justícia i Afers de l'Interior (a partir del 2002), amb la qual cosa es mantenia fins a cert punt l'atenció en la seguretat.

institucionalització de cimera introdueix una oportunitat intrínseca per als països que ocupen la copresidència de presentar propostes per a prioritzar nous projectes cada dos anys. Això Espanya ho percep com una oportunitat de reafirmar la seva pròpia influència durant la seva pròxima presidència de la UE la primera meitat del 2010. Tot i que es pot esperar que la UpM vagi una mica a la deriva durant les futures presidències europees de la República Txeca i de Suècia, s'espera que hi hagi un altre "gran impuls" que injecti una ambició renovada al projecte en aquell moment.

El que és clar és que a l'Europa ampliada és més difícil la creació de coalicions efectives en suport de l'activitat euromediterrània. Per tant, influirà en el futur de la UpM el fet que França i Espanya puguin esdevenir col·laboradors estables en aquest àmbit de rivalitat nacional latent, mentre es troben uns altres socis amb finalitats més específiques al sud i l'est d'Europa i es convencen els socis clau del nord (com ara Alemanya) de la necessitat de continuar desenvolupant l'Associació. Això sembla factible, atès que la iniciativa francesa sobre la Mediterrània també ha donat lloc a propostes per part de Polònia i de Suècia d'estructurar una "dimensió oriental", de manera que així es doni un suport més ampli a la idea de reclamar una major diferenciació regional en el context de la PEV. Al cap i a la fi, tal com suggereix el seu nom, el futur de la UpM es decidirà tant a Europa com entre la UE i els seus socis del sud.