

SEDMED

Seguridad y Defensa en el Mediterráneo



SOLER i LECHA, EDUARD (2007) “El Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad: De Tampere a Lisboa”, en SOLER i LECHA, Eduard y CARBONELL, Laia, *VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana*.

Barcelona: CIDOB/Ministerio de Defensa, pp. 31-36

SEDMED
Seguridad y Defensa
en el Mediterráneo

www.sedmed.org

Este artículo es el resultado de la ponencia presentada en el VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana, organizado en Barcelona por CIDOB y el Ministerio de Defensa los días 5 y 6 de Noviembre de 2007.

EL PROCESO DE BARCELONA Y LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD: DE TAMPERE A LISBOA

Eduard Soler i Lecha

Coordinador del Programa Mediterráneo de la Fundación CIDOB

En el marco de los seminarios internacionales sobre seguridad y defensa en el Mediterráneo suele hacerse balance de las principales iniciativas de cooperación en la región. No podría faltar en este esfuerzo el análisis tanto del Proceso de Barcelona, piedra angular de las relaciones euromediterráneas, así como de la Política Europea de Vecindad. Haremos balance acerca de la evolución de estos dos marcos de cooperación desde la conferencia euromediterránea de Tampere (27-28 de noviembre de 2006) hasta la conferencia euromediterránea de Lisboa (5-6 de diciembre de 2007).

A pesar de las diferencias hay quien percibe excesivos solapamientos entre el Proceso de Barcelona y la PEV

Dos marcos de cooperación en una misma región

Antes de adentrarnos en el balance propiamente dicho debemos exponer, a grandes trazos, las principales diferencias entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad (PEV). Observamos una diferencia de naturaleza. Como su nombre indica la PEV es una política, es decir, está diseñada por su sujeto (la Unión Europea) hacia un objeto (el país socio). En cambio, el espíritu del proceso de Barcelona sitúa, al menos en cuanto a principios, a todos los miembros, europeos o mediterráneos, en pie de igualdad.

También constatamos una diferencia de espectro geográfico. La PEV abarca un espacio mucho más amplio puesto que, además de los países de la cuenca mediterránea, incluye a los de la Europa Oriental y del Cáucaso. Asimismo, Turquía es miembro del Proceso de Barcelona pero no se le aplica la PEV por ser un país candidato.

Hay, finalmente, una diferencia de estructura. El Proceso de Barcelona combina una dimensión multilateral con una dimensión bilateral mientras que la PEV, al menos por ahora, se basa en una lógica estrictamente bilateral. Esa lógica bilateral, que se concreta en planes de acción (*action plans*) e informes de país (*country reports*) permite programar acciones adaptadas a las necesidades, situaciones concretas y voluntad reformadora de cada uno de los socios mediterráneos.

A pesar de estas diferencias hay quien percibe excesivos solapamientos entre ambos marcos. Aunque la Comisión Europea y los Estados

Miembros insisten en que hay una complementariedad entre estos marcos de cooperación, son muchos los expertos y analistas que advierten del riesgo de sustitución del Proceso de Barcelona por la PEV, o en todo caso de la marginación del primero por esta política.

Estas discusiones, que no son el foco de este análisis, sí que muestran por qué es importante analizar el Proceso de Barcelona y la PEV en el marco de un mismo artículo¹. La razón principal es que están fuertemente interrelacionadas y desde un marco se hacen alusiones al otro y viceversa.

Un año complicado

En este ejercicio de balance en ambos marcos de cooperación de lo sucedido entre Tampere y Lisboa nos centraremos, exclusivamente, en los aspectos políticos y de seguridad. Es decir, los aspectos que constituyen el primer cesto del proceso de Barcelona. Una temática que también está presente en los Planes de Acción de la PEV

La conferencia euromediterránea de Tampere se celebró los días 27 y 28 de noviembre de 2006. En esta ciudad finlandesa, los socios euromediterráneos aprobaron un plan de trabajo para el año siguiente. Un plan modesto pero concreto². Que se consiguiera adoptar fue un éxito significativo si tenemos en cuenta cuán adversos fueron los meses previos a esa reunión (guerra en Líbano, creciente tensión en los territorios palestinos).

A principios de noviembre de 2007 los socios euromediterráneos se reunieron de nuevo en Lisboa. En esta ciudad se acordaron unas conclusiones comunes y se planificaron las actividades para 2008³. La cita de Lisboa estuvo marcada, sobre todo, por el revulsivo creado por la propuesta francesa de poner en marcha una Unión Mediterránea, que en sus planteamientos iniciales se presentaba como un mecanismo para superar el supuesto fracaso del Proceso de Barcelona.

Por motivos bien distintos tanto en 2006 como en 2007 los socios euromediterráneos se vieron obligados a definirse de forma más clara de lo habitual en su compromiso con el proyecto euromediterráneo. El compromiso mostrado en ambas reuniones, no ha ido acompañado, necesariamente, de progresos tangibles.

Las continuidades negativas

Podemos identificar cinco aspectos en los que, desgraciadamente, no ha habido avances significativos en el último año. El primero es que sigue habiendo grandes dificultades para avanzar en temas de seguridad en el marco del Proceso de Barcelona. Proyectos congelados como la Carta de Paz y Seguridad en el Mediterráneo siguen viéndose como imposibles en el contexto actual. Es por ello que se ha decidido actuar de forma bilateral y apoyar a aquellos estados que, como Marruecos, deseen cooperar en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

El segundo es que el marco de diálogo político del Proceso de Barcelona no ha servido para disminuir la tensión entre los miembros del espacio euromediterráneo, en particular entre tres miembros del proceso como son Israel, Líbano y la Autoridad Nacional Palestina. El informe anual de EuroMeSCo calificó el año 2006 como el año de “las guerras y las tensiones en el Mediterráneo”⁴. En otoño de 2007 la situación en la franja de Gaza seguía siendo preocupante. Un factor adicional de preocupación es que otro miembro del partenariado euromediterráneo, Turquía, está llevando a cabo una política agresiva y nacionalista en la lucha contra el terrorismo del PKK, que amenaza con añadir nuevos elementos de inestabilidad en Oriente Medio.

La PEV sigue sin ser atractiva para un país clave del espacio euromediterráneo: Argelia

En tercer lugar, sigue habiendo cierto desasosiego sobre los resultados del Proceso de Barcelona. Algunos hablan de los límites del Proceso. En este sentido, asistimos a un debate que viene desarrollándose desde los primeros años de funcionamiento: ¿es un problema de diseño del partenariado o es un problema del contexto político internacional y regional?

En cuarto lugar, la PEV no ofrece incentivos adecuados o sólo los ofrece para aquellos países que están especialmente predispuestos a avanzar en su cooperación con la UE. Esta constatación, que es un problema general de esta política, se acentúa cuando nos centramos en el ámbito político y aún más en el de la seguridad y la defensa. Porque, en primer lugar, ¿por qué la PEV ofrece avanzar en la integración económica pero no en la política? La PEV tiene más bien poco que ofrecer en el campo de la seguridad y la defensa ya que, por el momento, no aporta incentivos atractivos en ámbitos como la resolución de conflictos o la modernización y democratización de las fuerzas armadas.

Finalmente, debemos destacar que la PEV sigue sin ser atractiva para un país clave del espacio euromediterráneo: Argelia⁵. Este país ve con suspicacia la PEV porque considera que tiene una excesiva voluntad de influir y marcar el ritmo de las reformas y considera que interfiere excesivamente en asuntos de su soberanía nacional. Además, como Argelia firmó el acuerdo de asociación relativamente tarde, en 2002, cree más conveniente explorar toda la potencialidad del acuerdo antes de embarcarse en nuevos marcos de relación con la UE.

Novedades y progresos

Junto a este estancamiento, entre Tampere y Lisboa podemos observar algunas novedades que, en algunos casos, reflejan progresos en el marco euromediterráneo o en la PEV y que, en otros casos, suponen nuevos retos a los que estos marcos deberán hacer frente.

Una de estas novedades es la adopción de lo que la presidencia alemana de la UE vino a llamar la ‘Política Europea de Vecindad Reforzada’ y que consiste en una serie de documentos de revisión de esta política, el más conocido de los cuales es la Comunicación de la Comisión de diciembre de 2006⁶. Entre los elementos más destacados de esta revisión de la PEV figura la necesidad de repensar los incentivos que puede ofrecer la UE, haciendo un mayor esfuerzo por identificar aquellas agencias o programas europeos que pueden

Una de las novedades más significativas de este año es lo que ya se conoce como el estatuto avanzado de Marruecos

resultar atractivos y, muy concretamente, una revisión de la política de visados. Otra novedad consiste en la asunción que una política puramente bilateral no puede hacer frente a algunos retos, como el medioambiental o el energético. Tanto la Comisión Europea como los expertos ponen énfasis en el hecho que estas cuestiones requieren marcos multilaterales. No obstante, no se quieren crear nuevas instituciones sino aprovechar los marcos de cooperación regional ya existentes como el Proceso de Barcelona o las iniciativas de cooperación en el Mar Negro.

A pesar de este discurso de que la PEV quiere seguir siendo bilateral hemos observado que en los últimos meses se han dado algunos pasos que sugieren lo contrario. El más notable es la celebración en septiembre en Bruselas de una conferencia que reunió a representantes gubernamentales de los países beneficiarios de la PEV, una iniciativa que, aparentemente, tendrá continuidad.

Siguiendo en el ámbito de la PEV cabe destacar que, a diferencia de lo que antes comentábamos respecto a Argelia, Egipto sí ha decidido participar en esta política. El gobierno de El Cairo, había dado escasas muestras de entusiasmo cuando esta nueva política empezó a ponerse en marcha. Sin embargo, en 2007 ha decidido participar plenamente y desde marzo de ese año cuenta con un Plan de Acción.

A caballo entre la PEV y el Proceso de Barcelona una de las novedades más significativas de este año es lo que ya se conoce como el estatuto avanzado de Marruecos. El gobierno de Marruecos, con el apoyo de España, Portugal, Francia, Italia y la Comisión Europea ha decidido acercarse tanto como sea posible a la idea de Romano Prodi de "todo salvo las instituciones". En este sentido, el estatuto avanzado debería servir para concretar cómo un país puede convertirse en algo más que un socio sin llegar a la adhesión⁷. Los pasos que se den en las relaciones con Marruecos pueden acabar teniendo repercusiones en los vecinos mediterráneos e incluso entre los países del Este ya que seguirán de cerca cómo se concreta este 'estatuto avanzado' y probablemente intentarán imitarlo. En el ámbito de la seguridad y la defensa, el estatuto avanzado se concretará, probablemente, en una mayor integración de Marruecos en los mecanismos y las misiones de la PESD. Marruecos ha dado ya pasos en ese sentido (participación en ALTHEA y designación de un enlace en el Comité Político y de Seguridad). Con el estatuto avanzado se profundizará y extenderá esta cooperación.

También a caballo entre la PEV y el Proceso de Barcelona cabe destacar que 2007 también ha sido el primer año de funcionamiento del Instrumento Europeo de Vecindad y Partenariado (ENPI, en sus siglas inglesas). Este instrumento surge de la fusión de los fondos MEDA y de los fondos TACIS y, además, incorpora algunos cambios para mejorar la ejecución de los proyectos o para reforzar algunas dimensiones como la cooperación transfronteriza. No obstante, es demasiado pronto para hacer balance sobre los resultados de este instrumento.

Ya en el marco del Proceso de Barcelona debemos destacar los pasos hacia la creación de un sistema euromediterráneo de protección civil. El Mediterráneo es una zona especialmente vulnerable en materia de catástrofes naturales y en 2005 el Plan de Acción aprobado en Barcelona apuntaba que este ámbito debería ser una prioridad. Así pues, el 24 de octubre de 2007 se reunieron en Porto los directores generales de protección civil del programa Euromed y sus contrapartes europeas para avanzar hacia la construcción de este sistema euromediterráneo, plenamente integrado. La conferencia euromediterránea de Lisboa siguió avanzando en esa dirección.

En el ámbito de la seguridad y defensa observamos que los países europeos han hecho un mayor esfuerzo por integrar algunos socios mediterráneos en las discusiones sobre estos temas. Así lo evidencia que a finales de septiembre de 2007, en Évora, se organizó una sesión de trabajo informal entre los Ministros de defensa de los veintisiete y los de cinco países del Magreb.

Con todo, una de las principales novedades en el ámbito euromediterráneo ha sido la irrupción de la propuesta francesa de crear una Unión Mediterránea. Propuesta inicialmente esbozada en febrero en Toulon y concretada algo más en un reciente discurso en Tánger por el Presidente francés⁸. Nicolas Sarkozy asume que el Proceso de Barcelona y la PEV tienen unos límites que este nuevo proyecto podría superar. Sarkozy apuesta, por un lado, por lo que él define como “solidaridades concretas” y “proyectos pragmáticos en un marco de geometrías variables”. Según el Presidente francés, del mismo modo que la construcción europea se inició en torno a la cooperación del carbón y del acero, la construcción mediterránea debe realizarse en torno al desarrollo sostenible, la energía, los transportes y el agua. Como vemos, no encontramos los temas clásicos de seguridad y defensa en este catálogo.

Sarkozy apuesta, por otro lado, por reforzar el diálogo político convocando una reunión de los jefes de estado y de gobierno de los países ribereños del Mediterráneo. Se ha acuñado el término G-Med, emulando así al G-8. El refuerzo del diálogo político ha sido una de las principales prioridades de Francia en el marco euromediterráneo. Cabrá ver si un marco que reúna exclusivamente a los países ribereños es realmente más efectivo (o menos problemático) que un marco que incluya a los países de la Europa Septentrional y Oriental. A la luz de los conflictos regionales existentes en Oriente Próximo, no parece que vaya a ser así.

A nadie se le escapa que el proyecto francés genera muchas dudas. Entre quienes se muestran más escépticos hallamos los países e instituciones, como la Comisión, más firmemente comprometidas con el Proceso de Barcelona. Figuran, también, países de la Europa no-mediterránea como Finlandia o Alemania que se sienten excluidos de una cooperación en la que han puesto muchos esfuerzos. También entre los países del sur hay dudas y reticencias. Muchos países árabes priorizan relacionarse con toda la UE y no sólo con los países mediterráneos de la UE. Turquía, además, ve con suspicacia esta iniciativa ya que este país teme que la Unión Mediterránea se presente como una alternativa a su plena adhesión a la UE.

Una de las principales novedades en el ámbito euromediterráneo ha sido la irrupción de la propuesta francesa de crear una Unión Mediterránea

El año 2007 ha comportado novedades en la escena mediterránea pero en el ámbito de la cooperación y la defensa han sido particularmente limitados

A modo de conclusión

El Mediterráneo se revela, también este año, como un ámbito importante en las relaciones exteriores de la UE sin que ello quiera decir que se han producido avances y progresos significativos. No sólo se han mantenido los marcos de cooperación existentes hasta el momento sino que se plantea la posibilidad de añadir nuevos espacios, concretamente la Unión Mediterránea, a un esquema de por sí complejo. Uno de los grandes retos sigue siendo la articulación de una política europea coherente, que optimice recursos y esfuerzos y que pueda avanzar hacia los ambiciosos objetivos fijados en la Declaración de Barcelona de 1995, hoy todavía plenamente vigentes.

Como acabamos de ver, el año 2007 ha comportado novedades en la escena mediterránea pero en el ámbito de la cooperación y la defensa han sido particularmente limitados aunque no podemos hablar de una situación de estancamiento y dejadez. Este balance anual podría resumirse parafraseando a Galileo: *eppur si muove*. No obstante, este movimiento no alcanza la velocidad de crucero que los retos de la región necesitan.

Notas

1. Para estas discusiones véase, entre otros, EMERSON, Michael y NOUTCHEVA, Gergana. "From Barcelona Process to Neighbourhood Policy: Assessments and Open Issues". *CEPS Working Paper*, No 220 (2005); MAHJOUR, Azzam. "La politique européenne de voisinage: un dépassement du partenariat euro-méditerranéen". *Politique Étrangère*, No. 3. (2005). P. 535-544; SCHUMACHER, Tobias y DEL SARTO, Raffaella, "From EMP to ENP: Whats at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?", *The European Foreign Affairs Review*, vol. 10 No 1 (2005) 17-38; y SOLER i LECHA, Anna (eds), *Política Exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*. Barcelona: IUEE/ Oficina del Parlamento Europeo en Barcelona, (2007) pp. 89-101.
2. Tampere conclusions, 8th Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Foreign Affairs, Tampere, 27-28 November 2006.
3. Agreed Conclusions of the 9th Euro-Mediterranean Meeting of Ministers of Foreign Affairs, Lisbon, 5-6 November 2007.
4. EuroMeSCo *Regaining Impetus, annual report*, Lisboa, 2007, pp. 14-15..
5. Véase ZERARKA, Youssef, "Política de vecindad: por ahora no es una prioridad para Argel" en *AFKAR-IDEAS*, No. 14 (2007)
6. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy*, Brussels, 4 December 2006, COM(2006)726 final.
7. JAIDI, Larbi, "Estatuto avanzado entre la UE y Marruecos: ¿un nuevo partenariado?", *AFKAR-IDEAS*, No. 14 (2007).
8. SARKOZY, Nicolas, Discours à Toulon (07/02/07) y SARKOZY, Nicolas, Discours du Président de la République sur l'Union méditerranéenne – Tánger, 23 octobre 2007.