

# EUROPA Y LA PRIMAVERA ÁRABE: AMBICIONES Y LÍMITES DE LA POLÍTICA MEDITERRÁNEA DE LA UNIÓN EUROPEA \*

MARIA ELEONORA GUASCONI \*\*

## SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LA PRIMAVERA ÁRABE
3. LA POLÍTICA MEDITERRÁNEA DE LA UE: EL PROCESO DE BARCELONA
4. LOS NUDOS DE LA POLÍTICA MEDITERRÁNEA DE LA UE
5. DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD A LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO
6. CONCLUSIONES

## 1. INTRODUCCIÓN

Ha pasado más de un año desde el estallido de las revoluciones en el mundo árabe, provocando un terremoto político que, según el esquema inesperado y el «esquizofrénico» efecto dominó, ha afectado al Norte de África y al Oriente Medio, movilizándolo a millones de personas, sobre todo jóvenes, unidos para pedir más democracia, respeto a los derechos fundamentales y luchar en contra del desempleo, la pobreza, el estancamiento económico y la corrupción de los regímenes en el poder.

Aunque en la mayoría de los países de la primavera árabe se esté todavía realizando un delicado proceso de transición política, institucional y

\* Traducción del italiano por Sabrina Ragone.

\*\* Investigadora de Historia de las relaciones internacionales - Universidad de Urbino «Carlo Bo».

constitucional sobre cuyo éxito sería prematuro hacer predicciones, nos encontramos seguramente frente a acontecimientos extraordinarios, que modificarán de forma significativa los equilibrios de la región en su totalidad.

Mientras que los gobiernos y la opinión pública europea, tras la sorpresa inicial, se preguntaban por el significado de las revueltas de 2011, comparándolas con el año 1979 en Irán, al año 1989 en Europa oriental, los jóvenes que protestaban en las plazas árabes no solamente han acabado con regímenes autocráticos decenales, sino también han eliminado algunos de los estereotipos e ideas sobre los que se basan las relaciones europeas con el mundo árabe.

El cortocircuito en las relaciones euro-mediterráneas debido a la primavera árabe representa un importante test sobre la capacidad de la UE para actuar con un proyecto estratégico compartido en un área considerada estratégicamente importante para la estabilidad y seguridad y una esfera de influencia tradicional, como el Mediterráneo.

Este estudio profundiza en las implicaciones de la primavera árabe para el futuro de las relaciones euro-mediterráneas, haciendo hincapié en el papel que la UE ha desempeñado en el pasado y en su capacidad de representar todavía una posible referencia para los países del Sur del Mediterráneo.

## 2. LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LA PRIMAVERA ÁRABE

Las primeras reacciones europeas frente a las protestas de los jóvenes en las calles de la primavera árabe se han caracterizado por la sorpresa y la cautela con las cuales los gobiernos y las instituciones de Bruselas han manifestado su apoyo a estos movimientos<sup>1</sup>. La lejanía de las protestas de los tradicionales intereses estratégicos regionales y la falta de reivindicaciones religiosas han puesto en entredicho los paradigmas y las categorías

<sup>1</sup> R. HOLLIS, «No Friend of Democratization: Europe's Role in the Genesis of the Arab Spring», *International Affairs*, vol. 88, n. 1, 2012, pp. 81-94 y A. FOUAD, «The Arab Spring at One», *Foreign Affairs*, vol. 91, March/April, 2012.

con los cuales los gobiernos europeos estaban acostumbrados a afrontar los pueblos del Sur del Mediterráneo, mientras que la creciente impopularidad de los regímenes con los que habían colaborado durante mucho tiempo ha puesto de manifiesto los límites y las contradicciones del enfoque europeo, anclado en el mantenimiento de la estabilidad aparente ofrecida por líderes políticos corruptos y autocráticos, en nombre de la lucha en contra del islamismo radical y de la inmigración masiva.

Mientras en el mundo árabe los jóvenes luchaban por su libertad y la sociedad pedía democracia y respeto a los derechos, Europa parecía incapaz de tomar la iniciativa y asumir el papel que la historia y su posición le solicitarían; mejor dicho, su respuesta ha sido «lenta, débil, dividida e incoherente», como lo ha demostrado el hecho de que la primera reacción concreta de la Unión se dio el 21 de marzo de 2011, cuando el Consejo congeló los bienes del dictador egipcio Hosni Mubarak <sup>2</sup>.

Claramente, la capacidad de reacción de la UE ha sido mermada por la dramática crisis financiera que desde 2010 ha afectado a sus miembros y especialmente a los de la periferia meridional, Grecia, España, Italia y Portugal, representando un obstáculo a la revitalización de las relaciones euro-mediterráneas, un obstáculo que ha provocado una profunda fractura entre los países «fuertes» del centro y los de la periferia en graves dificultades financieras, alejando aún más las dos orillas del Mediterráneo del resto del continente.

Veinte años después del giro de la integración europea debido a la firma del Tratado de Maastricht, la UE y sus Estados miembros tienen que enfrentarse a una crisis estructural, política, económica, social y cultural que afecta la solidez del proyecto europeo en sus fundamentos, hasta el punto que se ha llegado a dudar de la supervivencia de la moneda única,

<sup>2</sup> Para una reconstrucción de las «primaveras árabes», véase D. QUIRICO, *Primavera araba. Le rivoluzioni dall'altra parte del mare*, Turín, 2012; N. TOCCI e S. COLOMBO, «The Eu Response to the Arab Uprising: Old Wine in New Bottles?» y A. DRISS, «The EU Response to the Arab Uprising: the Show of Ambivalence», en AA. VV., *Rethinking Western Policies in Light of the Arab Uprising*, IAI research paper n. 5, 2012.

han aumentado muchísimo los euro-escépticos y las corrientes anti-europeístas y se ha dado la imagen de un declive inevitable del continente y de su clase política.

Desde hace años los estudiosos denunciaban el «fin de una visión euro-mediterránea de la UE» y evidenciaban los riesgos de un papel cada vez más apartado de Europa en esta región, percibida como donante generoso, pero actor político débil, subrayando la necesidad de transformar al Mediterráneo en una prioridad de la política exterior europea y definiendo la situación política de muchos países de la cuenca Sur como una «bomba de relojería en el patio de la casa europea», una mezcla explosiva cuyos ingredientes eran el subdesarrollo económico, el crecimiento demográfico y el desempleo elevado sobre todo entre los más jóvenes, que constituyen la mayoría de la población<sup>3</sup>.

El «Arab Human Development Report» de 2009 manifestaba una profunda desconfianza hacia las medidas adoptadas por los gobiernos árabes para combatir la pobreza y el desempleo, en regímenes autocráticos que habían generado redes de corrupción y clientelismo, influyendo negativamente en el éxito de los procesos de liberalización, y apuntaba rotundamente que la sociedad civil del mundo árabe era el actor capaz de un cambio efectivo en sentido democrático<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> F. BICCHI, *European Foreign Policy Making toward the Mediterranean*, Palgrave, 2007; ID., M. MARTIN, «Talking Tough or Talking Together? European Security Discourses towards the Mediterranean», *Mediterranean Politics*, vol. 11, n. 2, 2006; C. HILL, «Il Mediterraneo e il Medio Oriente come priorità per la politica estera europea», en E. BRIGHI, F. PETITTO (eds.), *Il Mediterraneo nelle relazioni internazionali*, Milán, 2009, pp. 165-179; K. KAUSCH, R. YOUNGS, «The End of the «Euro-Mediterranean vision», *International Affairs*, n. 85, 2009, pp. 963-975; D. SCHMID, «Dal processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo» y F. NICOLUCCI, «Giochi di potere e nuove alleanze nel Mediterraneo», en R. GUALTIERI, J.L. RHISAUSI (eds.), *Hub globale, trincea o pantano? Il futuro del Mediterraneo e il ruolo dell'Europa*, Bolonia, 2010, pp.82-84.

<sup>4</sup> Arab Human Development Report 2009. Challenges to Human Security in the Arab Countries, United Nations Development Programme, 2009.

Los movimientos revolucionarios de África del Norte y Oriente Medio han confirmado estas evaluaciones, encontrando su inspiración y fuerza justamente en los jóvenes y en la sociedad civil de estos países.

Si las manifestaciones de las primaveras árabes representan seguramente un problema cuyo resultado no se puede dar por descontado, al mismo tiempo constituyen una extraordinaria oportunidad política y un impulso, esta vez desde el Sur, para que Europa renueve sus relaciones con el Mediterráneo y elabore una nueva política de desarrollo para dicha área.

### 3. LA POLÍTICA MEDITERRÁNEA DE LA UE: EL PROCESO DE BARCELONA

La UE tiene una tradición muy larga de relaciones con los países de la cuenca Sur del Mediterráneo, relaciones a menudo dependientes del pasado colonial de sus Estados miembros.

Se puede incluso decir que la importancia estratégica, económica y energética que el Mediterráneo tiene para Europa se fundamenta en la historia y en el ADN de la UE misma. Una tesis bastante frecuente en los manuales de historia de la integración europea es justamente que fue una crisis del Mediterráneo, la del Canal de Suez de 1956, con la derrota francesa e inglesa, el factor que dio un nuevo impulso a las negociaciones para la firma de los Tratados de Roma un año después<sup>5</sup>. Y en la misma firma de los Tratados de Roma, el Ministro de Asuntos Exteriores italiano Gaetano Martino subrayaba acertadamente que Europa tendría que asumir un papel de guía en el proceso de búsqueda de la seguridad en el Mediterráneo<sup>6</sup>.

Ahora que desde estos países, desde sus jóvenes, desde la sociedad civil, llega un fuerte impulso hacia el cambio, la UE debe saber responderle,

<sup>5</sup> Véase M. GILBERT, *Storia politica dell'integrazione europea*, Roma-Bari, 2005, pp. 52-53 y B. OLIVI, *L'Europa difficile*, Bolonia, 1993, p. 48.

<sup>6</sup> C. ROSSI, «L'Unione Europea e la sicurezza nel Mediterraneo dalla Carta per la Pace e la Stabilità alla Primavera Araba. Genesi storica e prospettive future», en S. LODDA, A. SASSU (eds.), *Tra il nuovo e il vecchio*, Milán, 2012.

debe reconstruir un espacio «euro-mediterráneo» y hacer del «mare nostrum» una prioridad de su política exterior. En suma, debe mirar hacia el Sur, ofreciendo su contribución para estabilizar la región mediterránea.

Sin profundizar ahora en las numerosas iniciativas que la Comunidad promovió para países de la cuenca Sur del Mediterráneo, desde los primeros acuerdos bilaterales firmados en los años 60 hasta la política global mediterránea de los 70 y la política mediterránea renovada de los 80<sup>7</sup>, el partenariado euro-mediterráneo, inaugurado en Barcelona en 1995, ha representado el intento más original y ambicioso de la UE para construir un espacio euro-mediterráneo, por su enfoque multilateral dirigido a abarcar todos los aspectos que caracterizaban las relaciones con otros países del Mediterráneo y su estructura, dividida en tres pilares.

Varios factores habían contribuido a situar de nuevo el Mediterráneo en el centro de la agenda europea al principio de los 90: el final de la guerra fría y la desaparición de la Unión Soviética habían abierto nuevas perspectivas a la acción de la UE, que con el Tratado de Maastricht se había dotado de una política exterior y de seguridad común. A ello se añadía la percepción de una serie de amenazas a la estabilidad y seguridad europea desde el mismo Mediterráneo, como el sub-desarrollo económico, el dinamismo demográfico, el creciente fenómeno de la inmigración, el terrorismo, el fundamentalismo islámico<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Para una reconstrucción de las relaciones euro-mediterráneas permítaseme recordar mi estudio «Ambizioni e limiti della politica mediterranea dell'Ue», en E. DI NOLFO, M. GERLINI (eds.), *Il Mediterraneo tra storia e politica*, Venezia, 2012 y E. CALANDRI, «L'eterna incompiuta: la politica mediterranea tra sviluppo e sicurezza», en E. CALANDRI (ed.), *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento allo sviluppo*, Milán, 2009, pp. 89-117. Sobre la política global mediterránea, véase G. MIGANI, «La politique globale méditerranéenne de la CEE 1970-1972», en A. VARSORI, G. MIGANI (eds.), *Europe in the International Arena during the 1970s*, Bruselas, 2011, pp. 193-210.

<sup>8</sup> Para un análisis de la política mediterránea de la UE en el marco de la PESC, véase M.A. MEDINA AABELLÁN, «The Mediterranean: the Progressive Construction of a Common Agenda», en D. MAHNCKE, A. AMBOS, C. REYNOLDS (eds.), *European*

Consideraciones de tipo estratégico se sumaban a importantes cambios que habían alterado los equilibrios de la UE. Paralelamente a la ampliación hacia el Norte, con Austria, Finlandia y Suecia, la mayoría de los países de Europa centro-oriental solicitaba la adhesión, creando un complejo proceso de negociaciones que llevaría a la Unión entre 2004 y 2007 a alcanzar los veintisiete miembros, con un notable drenaje de recursos financieros. La ampliación hacia el Este, compensada sólo en parte por el ingreso de Chipre y Malta en el Sur, llevaba a muchos miembros mediterráneos de la UE, en particular a España, a presionar para que se reforzase la dimensión mediterránea de la Unión, a través de políticas dedicadas a esta región.

A ello se añadían evidentes intereses económicos: los países de la cuenca Sur representaban al principio de los 90 un importante mercado para Bruselas, que absorbía el 10% de las exportaciones comunitarias, pero al mismo tiempo dirigía hacia Europa el 40% de sus exportaciones y constituía una fuente de energía fundamental para la supervivencia de algunos países europeos (se puede pensar en Argelia o Libia).

El partenariado involucraba, además de los quince miembros de la Unión, a otros doce países mediterráneos<sup>9</sup>. Son remarcables ciertas exclusiones significativas, que han llevado a algunos autores a definir el espacio mediterráneo creado en Barcelona como algo «inventado»<sup>10</sup>: Libia, que en 1995 estaba aislada a nivel internacional por las sanciones de la ONU posteriores a su participación en atentados terroristas y los Balcanes, escenario en los 90 de los conflictos dramáticos que llevaron a la caída de Yugoslavia<sup>11</sup>.

---

*Foreign Policy From Rethoric to Reality?*, Bruselas, 2004, pp. 277-292; F. BICCHI, *op. cit.*, pp. 164-168; S. BISCOP, *Euro-Mediterranean Security. A Search for Partnership*, Ashgate, 2003, pp. 26-27.

<sup>9</sup> Los otros países mediterráneos firmantes de esta declaración fueron Argelia, Chipre, Egipto, Jordania, Israel, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y la Autoridad palestina.

<sup>10</sup> S. CALLEYA, *Evaluating Euro-Mediterranean Relations*, Londres, 2005.

<sup>11</sup> Hay ya una amplia bibliografía dedicada al partenariado euro-mediterráneo y a la Conferencia de Barcelona de 1995. Aquí parece oportuno recordar: F. ATTINÀ,

La declaración de Barcelona quería hacer del Mediterráneo «una zona de diálogo, intercambio y cooperación que garantice la paz, la libertad y la prosperidad», basada en el respeto a los principios esenciales del Derecho internacional<sup>12</sup>.

En particular, la inclusión en la declaración de Barcelona de un compromiso político claro con la creación de sistemas democráticos que respetasen los derechos humanos y las libertades fundamentales representaba un progreso notable en las relaciones euro-mediterráneas, aunque la declaración de Barcelona era sólo de objetivos políticos sin carácter vinculante.

Ésta determinaba la estructura del partenariado, dividiéndolo en tres pilares, respectivamente sobre un partenariado en los sectores de seguridad y cooperación política, una colaboración en ámbito económico y financiero, y la promoción del diálogo cultural y del intercambio entre las sociedades de las dos orillas del Mediterráneo.

El primer pilar, el de política y seguridad, confirmaba que el objetivo europeo era construir un espacio de paz y estabilidad en el Mediterráneo. Para ello, los participantes se comprometían a propiciar un diálogo político reforzado, basado en el respeto a los principios esenciales del Derecho internacional y en la obligación de actuar conforme a la Carta de Naciones Unidas y a la Declaración Universal de los derechos del hombre, para alcanzar la democracia dentro de los Estados, el respeto a los derechos hu-

---

S. STAVRIDIS, *The Barcelona Process and Euro-Mediterranean Issues from Stuttgart to Marseille*, Milán, 2001; A. BERRAMDANE (ed.), *Le partenariat euro-méditerranéen*, París, 2005; F. BICCHI, *op. cit.*; E. CALANDRI, *L'eterna incompiuta: la politica mediterranea tra sviluppo e sicurezza, op. cit.*, pp. 89-117; R. GOMEZ, *Negotiating the Euro-Mediterranean Partnership*, Aldershot, 2003; J. MOISSERON, *Le partenariat euroméditerranéen*, Grenoble, 2005; C. NOTARSTEFANO, *Le processus de Barcelone: du partenariat euro-méditerranéen au dialogue interculturel*, Bari, 2009; F. PERROS, J. MEUNIER, S. ABRAMS, *Bridges and Barriers. The European Union's Mediterranean Policy, 1961-1998*, Ashgate, 1999; A. VASCONCELOS, G. JOFFE, *The Barcelona Process: Building a Euro-Mediterranean Regional Community*, Londres, 2000.

<sup>12</sup> Primera conferencia euro-mediterránea de los Ministros de Asuntos Exteriores, Barcelona 27-27 noviembre de 1995 (<http://www.euromedi.org/home/partenariato/conferenze/prima>).



manos y las libertades sin discriminación, la igualdad de los Estados soberanos, la integridad territorial de los otros firmantes, la resolución pacífica de las controversias, la renuncia al uso de las armas prohibidas por convenios internacionales y el régimen de no proliferación de las armas nucleares <sup>13</sup>.

El segundo pilar, el económico, se basaba en el binomio desarrollo económico-progreso político, reflejando la esperanza de la UE de repetir, para los países mediterráneos, el sistema que había tenido éxito en Europa centro-oriental. Los objetivos a largo plazo de este pilar eran: acelerar el ritmo de desarrollo socio-económico del área mediterránea, mejorar las condiciones de vida de la población, aumentar el empleo, reducir los desequilibrios entre la cuenca Norte y la Sur y promover la integración y la cooperación regional entre los países terceros mediterráneos.

Los instrumentos previstos eran la instauración de una zona de libre comercio antes de 2010, a través de una serie de acuerdos de asociación que abolirían progresivamente las barreras tarifarias entre la UE y los socios mediterráneos <sup>14</sup>, la profundización de la cooperación y concertación económica y el aumento sustancial de la asistencia financiera de la UE. Finalmente, el tercer pilar tenía como finalidad propiciar la comprensión entre los pueblos y las culturas del Mediterráneo, promoviendo una mayor colaboración social y cultural entre las dos orillas, mediante el apoyo de la consolidación democrática y el respeto de los derechos humanos por parte de los participantes.

#### 4. LOS NUDOS DE LA POLÍTICA MEDITERRÁNEA DE LA UE

Han pasado ya diecisiete años de su comienzo y hay mucha literatura al respecto; numerosos autores destacados han subrayado que este proyec-

<sup>13</sup> J. MOISSERON, *op. cit.*, pp. 60-61.

<sup>14</sup> Hay que decir que sólo en 2005 la UE aceptó ampliar la zona de libre comercio incluyendo los productos agrícolas. Véase N. TZIFAKIS, «EU's region-building and boundary-drawing policies: the European approach to the Southern Mediterranean and the Western Balkans», *Journal of Southern Europe and the Balkans*, IX, n. 1, 2007.

to es sustancialmente una decepción, sino un fracaso, sobre todo por lo que se refiere a la realización del primer pilar, de política y seguridad.

A las previsibles dificultades iniciales se añadieron obstáculos inherentes a los aspectos estructurales del partenariado mismo y factores externos. Seguramente una de estas causas de bloqueo es el empeoramiento del proceso de paz en Oriente Medio. Si la Conferencia de Barcelona partía de la herencia de los acuerdos de Oslo de 1993, que habían abierto la posibilidad de la paz en el conflicto árabe-israelí, la mayor complejidad de las relaciones entre Israel y Palestina ha sido determinante para los tiempos del diálogo euro-mediterráneo, frustrando los esfuerzos de la UE por mantener el proceso de Barcelona separado de la paz en Oriente Medio, pero también evidenciando el papel limitado de Europa en este difícil escenario del sistema internacional.

El atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, la guerra de Irak, los atentados de Londres y Madrid, la preocupación por la amenaza del terrorismo global y el surgimiento del peligro del «choque de civilizaciones» han dificultado aún más el diálogo entre los países del Mediterráneo<sup>15</sup>.

El fantasma del fundamentalismo islámico ha reforzado la miope representación europea del Mediterráneo como amenaza a su estabilidad y seguridad, como lugar de frontera destinado al control de los flujos migratorios y al freno del Islam radical, más que como espacio compartido entre los pueblos de las dos orillas.

Aunque la declaración de Barcelona de 1995 previese una relación precisa entre respeto a los derechos humanos y consolidación de la democracia y del desarrollo, los gobiernos europeos privilegiaron la búsqueda de la estabilidad y no el respeto de los derechos, fortaleciendo así las relacio-

<sup>15</sup> Obviamente se hace referencia al conocido ensayo de S. HUNTINGTON, «The Clash of Civilization», *Foreign Affairs*, vol. 72, n. 3, 1993 pp. 22-49; véase también R. GILLESPIE, «Reshaping the Agenda? The Internal Politics of the Barcelona Process in the Aftermath of September 11», *Mediterranean Politics*, vol. 6, 2001 e ID., «The Valencia Conference Reinventing the Barcelona Process?», *Mediterranean Politics*, vol. 7, n. 2, 2002.

nes bilaterales con sistemas autocráticos como el de Ben Ali en Túnez o Hosni Mubarak en Egipto, considerándolos baluartes en contra de las amenazas del fundamentalismo islámico y de la inmigración, aunque corruptos y empeñados en la defensa de sus riquezas, que controlaban sin democracia <sup>16</sup>.

Una «realpolitik» basada en el mantenimiento de la estabilidad estratégica, de la seguridad energética, en el control sobre el Islam radical, la colaboración en la lucha en contra del terrorismo internacional y de la inmigración ilegal.

La misma heterogeneidad del mundo árabe, medida en términos de decisiones políticas, económicas y sociales, pero incluso las alianzas estratégicas —por ejemplo con EE.UU. o Arabia Saudí— no ha permitido la elaboración de proyectos de integración regional. El proyecto euro-mediterráneo no ha podido evolucionar en el sentido multilateral que deseaban aquellos que firmaron la declaración de Barcelona terminando el predominio de las relaciones bilaterales. Esto ha sido evidente en los escasos resultados conseguidos en el primer pilar del proceso de Barcelona.

La influencia de actores externos a la región, como los EE.UU., a veces en competición o en contra de los europeos, asimismo ha dificultado el papel de la UE en las relaciones con los países de la cuenca Sur: se puede pensar en las ayuda enviadas por los norteamericanos al régimen egipcio de Mubarak o en la relación con Israel <sup>17</sup>.

Tampoco puede olvidarse que en el Mediterráneo han empezado a aparecer con vehemencia actores viejos y nuevos, competidores peligrosos de la acción europea, como Rusia, con sus inversiones mercantiles, militares y energéticas, o los países del Golfo que ofrecen a los vecinos ingentes recursos derivados de las exportaciones de petróleo, o China, socio comer-

<sup>16</sup> Estos aspectos son evidenciados por F. BURGAT, «Europe and the Arab world: the Dilemma of Recognizing Counterparts», *International Politics*, vol. 46, n. 5, 2009, pp. 616-635.

<sup>17</sup> M. MUGNAINI, «Fasi e percorsi della politica UE verso l'area mediterranea: dalla Conferenza di Barcellona alla Union pour la Méditerranée», en S. BERETTA, M. MUGNAINI (eds.), *Politica estera dell'Italia e dimensione mediterranea: storia, diplomazia, diritti*, Soveria Mannelli, 2009, pp. 183-212.

cial de muchos Estados del Mediterráneo, o Turquía, que muchos expertos consideran un modelo de referencia para los países árabes y que desarrolla desde hace tiempo complejas negociaciones con la UE para su adhesión, sobre la cual no se pueden intentar predicciones<sup>18</sup>.

Al mismo tiempo, el hecho de que la UE haya sido reacia a interferir en los asuntos internos de los otros países y a ejercer formas de presión mediante la condicionalidad política de las ayudas económicas, como defensa del respeto a los derechos humanos y la democracia, ha limitado notablemente la capacidad europea de hacerse oír en las relaciones con la cuenca Sur<sup>19</sup>.

Ha sido imposible adoptar un documento fundamental como la «Carta para la paz y la estabilidad en el Mediterráneo», que habría representado el acuerdo-marco legislativo de referencia para la adopción de los principios del proceso de Barcelona y al contrario ha sido congelada y nunca aplicada.

Si se pasa de la vertiente política del proceso de Barcelona a la económica, las ayudas de los fondos MEDA y del Banco Europeo de inversiones, a través del Fondo europeo de inversiones y partenariado no han reducido las diferencias en el desarrollo humano y en la renta entre las dos orillas. Aunque las sumas usadas por la UE a través del Meda I y II son elevadas (aproximadamente 8.700 millones de euros), se ha tratado de todas formas de recursos inferiores a los destinados a los países de Europa centro-oriental para la ampliación de 2004, teniendo en cuenta que en el Sur se concentra el 40% de la población del Mediterráneo y apenas el 10% del PIB. Y, si bien casi todos los acuerdos de asociación con la UE han entrado en vigor, el objetivo de crear una zona de libre comercio en el Mediterráneo en 2010 no se ha cumplido.

<sup>18</sup> AA.VV., «Turkey and the Arab Spring: implications for Turkish Foreign Policy from a Transatlantic Perspective», Mediterranean Paper series, octubre de 2011.

<sup>19</sup> Este tema se encuentra con frecuencia entre las causas del fracaso del pilar de seguridad: véase D. SCHMID, «Dal processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo», en R. GUALTIERI, J.L. RHI-SAUSI (eds.), *op. cit.*, pp.78-79.

A pesar de estos datos negativos, algunas iniciativas, como la creación de EuroMeSCo, una red que conecta unos noventa Institutos y Centros de investigación que analizan y comentan las relaciones euro-mediterráneas, de una Asamblea Parlamentaria euro-mediterránea fundada en la cumbre de Nápoles de 2003 y de la Fundación Anna Lindh para la promoción del diálogo entre las culturas mediterráneas en 2005, que ha creado a su vez una red de unas 3.000 organizaciones de la sociedad civil, demuestra que se han alcanzado algunos resultados positivos, sobre todo a nivel de diálogo multicultural.

## **5. DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD A LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO**

Los resultados, limitados, del proceso de Barcelona y la notable ampliación de la Unión en 2004, llevaron a la Comisión Prodi a insertar las relaciones UE-países mediterráneos en la política europea de vecindad, que tenía la finalidad de crear «un anillo de países amigos» alrededor de Europa, contrariamente al proyecto multilateral de Barcelona, para volver a la dimensión bilateral de las relaciones euro-mediterráneas, poniendo fin a la idea del Mediterráneo como «espacio común»<sup>20</sup>.

No pudiendo ofrecer a los participantes el incentivo del ingreso, se les daba la posibilidad de disfrutar de formas más avanzadas de integración económica, recurriendo a una más amplia condicionalidad de las ayudas como instrumentos de presión diplomática.

En este contexto se inserta la última iniciativa europea hacia los países de la cuenca Sur: la Unión por el Mediterráneo, promovida por Nicolas Sarkozy entre 2007 y 2008, que, a pesar de los elementos tácticos que la habían caracterizado, criticados por Alemania, ha tenido el mérito de rea-

<sup>20</sup> Sobre la relación entre el proceso de Barcelona y la política de vecindad, véase C. GRANT, «A New Neighbourhood Policy for the EU», en <http://www.cer.org.uk>.

vivar el debate europeo sobre el Mediterráneo e invertir la mirada de la Unión del Este hacia el Sur<sup>21</sup>.

El enfoque propuesto por Sarkozy para la UpM pareció muy diferente respecto del proceso de Barcelona: se abandonaba el diseño global y multilateral del partenariado prefiriendo la selección de algunos proyectos económicos, menos ambiciosos pero más viables en concreto, para promover la cooperación económica y cultural entre los países participantes en algunos sectores, del aprovechamiento de la energía solar a la descontaminación del Mediterráneo, del apoyo a las pequeñas y medianas empresas a la creación de una Universidad euro-mediterránea en Eslovenia<sup>22</sup>. Hay que subrayar la decisión estratégica de eliminar cualquier referencia política, propiciando sólo la colaboración en ámbito económico. Esta decisión ha llevado por ejemplo a nombrar como primer co-presidente de la Upm, al lado de Sarkozy, al presidente egipcio Hosni Mubarak, principal destinatario de las protestas de plaza Tahrir.

Aunque fue lanzada con grandes expectativas, la UpM no ha despegado debido a varios condicionamientos. Desde el punto de vista político, pronto se ha transformado en un rehén del conflicto entre Israel y Palestina, con los gobiernos árabes que tras la operación israelí en Gaza bloquearon los trabajos de la nueva estructura, mientras que la Libia de Gadafi rechazó entrar y la Unión encontró dificultades inmensas a la hora de individualizar a una personalidad que pudiera ser el Secretario general, como lo demuestran los nombramientos sucesivos entre 2010 y 2011.

<sup>21</sup> El proyecto de Sarkozy fue interpretado por muchos estudiosos como una alternativa al ingreso de Turquía en la UE. Véase G. CALCHI NOVATI, «Nord-Sud e prospettive globali», en S. BERETTA, M. MUGNAINI (eds.), *op. cit.*, pp. 89-102.

<sup>22</sup> R. ALIBONI, *The Union for the Mediterranean: an update*, documento IAI0816; ID., *The Union for the Mediterranean initiative a view from Southern Europe*, documento IAI0802; ID., F.M. AMMOR, «Under the Shadow of Barcelona: from the EMP to the Union for the Mediterranean», *Euromesco paper* n. 72, 2009; B. KHADER, «L'Union méditerranéenne: un beau discours ou une bonne idée?», *RSPI*, n. 297, 1/2008, pp. 11; I. KIRILOV, «La Unión por el Mediterraneo: Mediterraneización del Norte o europeización del Sur?», *Cuadernos de pensamiento político*, n. 19, julio/septiembre, 2008, pp. 167-185.

## 6. CONCLUSIONES

Una pregunta continúa siendo extremadamente actual: ¿Europa quiere seguir siendo una referencia económica y cultural para los países de la cuenca Sur del Mediterráneo, o puede conformarse con un papel de «testigo» en el mismo patio de su «casa», incluso en presencia de una penetración económica y mercantil fuerte de otros actores, como EE.UU., China, Arabia Saudí?

Las primaveras árabes exigen que Europa no se encierre en sí misma, elaborando en poco tiempo una nueva estrategia mediterránea más audaz. La credibilidad de esta empresa debería empezar con ordenar primero la casa europea: la solución a la crisis económica y financiera y el nuevo impulso del proceso de integración política representarán una señal fuerte también para los países de la cuenca Sur, contribuyendo a acercar de nuevo la periferia meridional de Europa a su núcleo fuerte.

La UE debe saber diversificar sus políticas con países muy poco homogéneos, privilegiando aquellos que eligen el camino democrático. Si la Unión no puede ofrecer a estos países la oportunidad de la adhesión, como lo hizo después del año 1989 con los de Europa oriental, puede darles formas más avanzadas de integración económica, liberalización de los intercambios comerciales, incluso en sectores todavía más protegidos —por ejemplo, la agricultura—, hasta la creación de una área de libre comercio, como con Turquía.

En el debate surgido en 2011 sobre cómo renovar y reforzar la presencia europea en el Mediterráneo las instituciones europeas prefirieron privilegiar políticas ya existentes, proponiendo de nuevo, en particular, la política europea de vecindad como elemento esencial de la nueva estación en las relaciones euro-mediterráneas<sup>23</sup>.

Las profundas diferencias que caracterizan las situaciones económicas, políticas y sociales de los países de la cuenca Sur llevaron a optar por la

<sup>23</sup> P.J. CARDWELL, «Euromed, European Neighbourhood Policy and the Union for the Mediterranean: Overlapping Policy Frames in the EU's Governance of the Mediterranean», *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n. 2, pp. 219-241.

lógica bilateral, flexible y diferenciada de la política de vecindad, con algunos cambios relativos especialmente a la condicionalidad de las ayudas, el respeto a la democracia y los derechos humanos y la participación de los representantes de la sociedad civil<sup>24</sup>. Un conjunto de medidas económicas fue adoptado en septiembre de 2011: el denominado «Spring Programme, Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth» fue financiado con 350 millones de euros y fue acompañado por otras iniciativas complementarias<sup>25</sup>.

A estas medidas se sumó la decisión de la Alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, que instituyó una «task force» para el Mediterráneo meridional que fuese al mismo tiempo tanto un centro de asistencia para los países de África septentrional y Oriente Medio en procesos de cambios políticos como un enlace con las instituciones europeas<sup>26</sup>.

La decisión de la UE de «reutilizar vestidos usados que tenía ya en su armario», como lo dijo Richard Gillespie<sup>27</sup>, y no renovar las relaciones euro-mediterráneas con instrumentos nuevos, ha planteado dudas entre los analistas y estudiosos<sup>28</sup>, que han evidenciado los riesgos de una mutación sólo superficial de políticas existentes, en primer lugar la pérdida de credi-

<sup>24</sup> Ello fue evidente en las dos comunicaciones de la Comisión: «Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council the Ecosoc and the Committee of Regions, A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean» de marzo de 2011, en [http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011\\_200\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf) y «New Response to a Changing Neighbourhood», de mayo de 2011, en [http://www.eeas.europa.eu/top\\_stories/2011/250511\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/top_stories/2011/250511_en.htm).

<sup>25</sup> «EU Response to the Arab Spring: the Spring Programme», 27 de septiembre de 2011, Memo/11/636.

<sup>26</sup> En septiembre de 2011 se creó la «task force» para Túnez, en febrero de 2012 aquella para Jordania y en noviembre de 2012 para Egipto.

<sup>27</sup> R. GILLESPIE, «Europe and its Arab Neighbors: New Wine in Old Skins», *Carnegie Endowment for International Peace*, 15 de junio de 2011.

<sup>28</sup> A. TETI, «The EU's First Response to the "Arab Spring". A Critical Discourse Analysis of the Partnership for Democracy and Shared Prosperity», *Mediterranean Politics*, vol. 17, n. 3, 2012, pp. 266-284.



bilidad de Europa, presumiblemente a favor de los países árabes del Golfo, de Rusia y China que llenan los vacíos de influencia en esta región.

Claramente la falta de coherencia en el voto de los países europeos acerca de la admisión de la Autoridad palestina como observador en la Asamblea general de la ONU el pasado 29 de noviembre no ha sido una señal de fuerza y cohesión ni una prueba de un diseño estratégico compartido por un actor al que le gusta definirse global en un área estratégica como el Mediterráneo.

**Resumen:**

*El trabajo analiza las relaciones entre la Unión Europea y los países de la ribera africana del Mediterráneo. Para ello toma una perspectiva histórica que valora los objetivos planteados en los años noventa mediante el Proceso del Barcelona hasta llegar a la más reciente iniciativa de la Unión por el Mediterráneo. Bajo esta perspectiva la autora se plantea si es posible seguir hablando del Mediterráneo como un espacio común capaz de afrontar los retos del presente.*

**Palabras Clave:** *Unión Europea, Mediterráneo, Proceso de Barcelona, Unión por el Mediterráneo.*

**Abstract:**

*This paper analyzes the relationships between the European Union and the African countries of the Mediterranean. To achieve this goal, the author takes an historical perspective, which takes account of the objectives set in the nineties through the Barcelona Process until the most recent Union for the Mediterranean. Under this premise the author wonder if it is possible to use the concept of the Mediterranean as a common place ready to approach the present challenges.*

**Keywords:** *European Union, Mediterranean, Barcelona Process, Union for the Mediterranean.*

