



España y el Mediterráneo: En defensa del Proceso de Barcelona

Número 14

Eduard Soler i Lecha

Coordinador del Programa Mediterráneo de la Fundación CIDOB

El Mediterráneo ha sido uno de los ejes principales de la política exterior del gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero. El compromiso mediterráneo del gobierno socialista debe interpretarse en clave de continuidad con las prioridades clásicas de la política exterior española. La estabilidad, la paz y el progreso en la cuenca mediterránea son un interés básico para España y la mejora de la situación en la región constituye un ámbito de actuación preferente tanto desde una lógica bilateral como europea.

No sólo eso sino que también han sido prioridades claras de la política europea hacia la región que se ha articulado a través de distintos marcos de cooperación como el Proceso de Barcelona o la Política Europea de Vecindad. En este artículo se analizará el papel de España en relación a estos marcos de cooperación durante los últimos cuatro años, observando si se han producido cambios sustanciales respecto a anteriores gobiernos y valorando la herencia de esta legislatura¹.

Una mirada retrospectiva

Suele afirmarse que una de las principales contribuciones de España a la política exterior europea ha sido su impulso de las relaciones euromediterráneas. Desde su adhesión a las entonces Comunidades Europeas, España fue consciente que para hacer frente a los retos de la región (pobreza, autoritarismo, conflictos regionales, fundamentalismo religioso, flujos migratorios) se necesitaban mecanismos multilaterales. Asimismo, se consideraba que todos los países europeos tenían que asumir su responsabilidad en la región.

Es por ello que, junto a otros países mediterráneos de la Unión, impulsó iniciativas como el 5+5 en el Mediterráneo Occidental o la idea de celebrar una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo. Este activismo acabó desembocando en la celebración en 1995, bajo presidencia española de la UE, de la primera conferencia euromediterránea en Barcelona.

La estructuración de un marco más efectivo de cooperación para hacer frente a los retos regionales no era el único motivo que subyacía tras el activismo mediterráneo de España. El gobierno quería reequilibrar la prioridad meridional y oriental de la política exterior europea. También aspiraba a articular un marco de actuación en el que pudiera desempeñar un papel importante, aumentando así su prestigio tanto entre los socios europeos como entre los del sur y este del Mediterráneo. Finalmente, confiaba trasladar a la agenda negociadora europea algunos temas delicados de sus relaciones bilaterales con países de la cuenca mediterránea, especialmente con Marruecos. Entre estos destaca la cuestión territorial (reclamación marroquí sobre la soberanía de Ceuta y Melilla) así como la delicada cuestión pesquera, de gran calado para economías como la canaria o la andaluza.

Con la llegada del PP al poder, se temió que el Mediterráneo, y en concreto el activismo español en Europa en este campo, quedara relegado. Es cierto que durante el gobierno popular se optó, en algunas ocasiones, por políticas más unilaterales, que se priorizó a menudo el eje transatlántico y que emergieron nuevas prioridades como Asia. No obstante, no es menos cierto que bajo el gobierno del PP y coincidiendo con un contexto internacional y regional difícil (11 de Septiembre y violencia extrema en los territorios palestinos) tuvo lugar la conferencia euromediterránea de Valencia. A pesar del contexto adverso, los resultados de la conferencia de Valencia, en concreto la adopción de un Plan de Acción, fueron destacables.

Durante este período, se dio un impulso importante al desarrollo institucional del partenariado euromediterráneo (lanzamiento de crear una Fundación para el diálogo de culturas y civilizaciones y creación de una asamblea parlamentaria), a la dimensión financiera (creación de la FEMIP²), a la dimensión educativa (extensión del programa Tempus al Mediterráneo) y a la introducción de los temas de Justicia y Asuntos de Interior en la agenda euromediterránea.

En esta época también surgió la idea de crear una nueva política para gestionar las relaciones de vecindad de la UE. En un primer momento se diseñó esta política pensando en los países de la Europa Oriental (Ucrania, Moldova, Belarus, Rusia) pero se acabó extendiendo a la cuenca Mediterránea. En este proceso España tuvo una implicación escasa y se limitó a apoyar las propuestas provenientes de otros actores como Italia o la Comisión Europea.

Es más, durante la segunda legislatura del gobierno de Aznar, el deterioro de las relaciones con Marruecos fue notorio como lo evidenció la crisis de Perejil. Este deterioro enturbió el balance de la política mediterránea de España. Más aún teniendo en cuenta que España tuvo escaso éxito intentando movilizar a la Unión Europea para que la apoyara en esta crisis o, anteriormente, en relación a las cuestiones pesqueras o a la débil implicación de Marruecos en la lucha contra la inmigración irregular. En estos aspectos España constató la escasa colaboración de Francia y de Jacques Chirac en particular.

Las prioridades anunciadas por el gobierno socialista

El programa socialista de cara a las elecciones de marzo de 2004 afirmaba que España tenía que "redefinir, recuperar y fortalecer las líneas maestras de su política exterior" especificando que debía corregirse el "brusco giro impuesto por el gobierno del Partido Popular". Se acusaba a este partido de haber roto el consenso en política exterior. En otras palabras, la propuesta socialista combinaba la voluntad de preservar la línea diplomática tradicional con la voluntad de distanciarse de los métodos, alianzas, prioridades y herencias del Partido Popular.

En relación al ámbito mediterráneo el programa electoral subrayaba que debía hacerse frente "al retroceso y a la pérdida de liderazgo de nuestra política euromediterránea" y que era "indispensable y urgente relanzarla y reestructurarla". Se habló incluso de "recuperación de la política mediterránea de España" y con tal fin los socialistas se comprometieron a organizar una "Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno con motivo del X aniversario del Proceso de Barcelona, en noviembre de 2005"³.

En su primera comparecencia en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, Miguel Ángel Moratinos renovó este compromiso y especificó que la cumbre se celebraría en Barcelona. En su intervención, el Ministro afirmó que España velaría

para evitar que la Política Europea de Vecindad se convirtiera en una preadhesión encubierta por los países del Este que consagrara una discriminación entre regiones. Moratinos aludió, igualmente, al hecho que España se concertaría con Francia y con el conjunto de la UE para fomentar la integración regional del Magreb, que se distanciaría de los juegos de equilibrios del período Aznar en la región⁴.

¿En qué medida cumplió el PSOE estos compromisos? Este artículo analiza el papel de España en el desarrollo del Proceso de Barcelona y de la Política Europea de Vecindad así como su reacción a la propuesta francesa de creación de una Unión Mediterránea.

El Proceso de Barcelona, la Política Europea de Vecindad y la Unión por el Mediterráneo

Durante el primer año de la legislatura, el gobierno y la diplomacia española se movilizaron para hacer realidad la idea de realizar una cumbre que revitalizara el proceso euromediterráneo y evidenciara el liderazgo de España en este ámbito. El primer éxito fue conseguir que se decretara el 2005 como año del Mediterráneo. El segundo, que el Reino Unido aceptara que se convocara una conferencia en Barcelona, a pesar de que esta reunión se realizara bajo presidencia británica de la Unión. El tercero fue convencer a Londres de que la cita se convocara al más alto nivel, es decir, a nivel de jefes de estado y de gobierno. Algo que nunca antes había sucedido a escala euromediterránea.

A partir de entonces se inició un intenso proceso diplomático encaminado, por un lado a conseguir una presencia destacada de líderes euromediterráneos en la cumbre y, por otro, a acordar un conjunto de textos entre los socios euromediterráneos que diera un nuevo impulso al Proceso de Barcelona. El primero de los objetivos sólo se consiguió a medias. Mientras que los estados miembros de la UE acudieron casi todos al más alto nivel, los socios mediterráneos que así lo hicieron fueron franca minoría. El segundo objetivo tampoco se logró plenamente. Aunque se aprobó un Programa de Trabajo ambicioso que incluía novedades significativas en temas como la inmigración, la educación y el medioambiente, no pudieron consensuarse unas conclusiones comunes y el código de conducta para la lucha contra el terrorismo tampoco colmó las expectativas generadas. El balance agrídulce de esta cumbre se explica, en buena medida, por una cuestión de expectativas. Tanto en España como fuera de ella se generaron unas expectativas exageradas, sobre todo si tenemos en cuenta el contexto regional en que tuvo lugar la cumbre.

A pesar de esta frustración, los esfuerzos realizados por el gobierno y la diplomacia española reforzaron el papel de España en las cuestiones mediterráneas. Gracias a su empeño y al trabajo conjunto con otros países como Marruecos y Francia también se consiguió impulsar una orientación a la cooperación en materia migratoria que fuera más allá de la cooperación policial y se reforzaron las perspectivas de una mayor cooperación judicial entre los socios mediterráneos.

No obstante, el activismo español no llegó en los años posteriores a los niveles del año 2005. Durante los años 2006, 2007 y los primeros meses de 2008 España continuó comprometida con el Proceso de Barcelona, insistiendo en la pertinencia de este marco de cooperación en relación a otros marcos e iniciativas. También apoyó la entrada en el partenariado euromediterráneo de Albania y Mauritania. Sin embargo, en los últimos años se han echado en falta propuestas concretas que consiguieran recuperar la confianza en el marco euromediterráneo.

Dentro de esta estrategia defensiva, cabe subrayar que la Política Europea de Vecindad (PEV) generaba algunos temores en España. Sobre todo en la medida en que se la percibía como una política excesivamente sesgada hacia la Europa Oriental y porque también podía eclipsar al Proceso de Barcelona. No obstante, y a medida que la PEV fue consolidándose, España fue interiorizando la filosofía de la política e intentó que dicha política fuera lo más sensible a los intereses de España.

Ello se concretó, por un lado, en conseguir un marco presupuestario que no perjudicara a los países mediterráneos y que, a su vez, fuera lo más generoso posible, en fondos y cobertura geográfica, en los temas de cooperación transfronteriza y de cuencas marítimas. Por otro lado, durante el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, España se concertó con Francia, Portugal y la Comisión para hacer realidad el deseo expresado por Marruecos de conseguir un nivel de integración con la UE más profundo que la mera asociación. Es lo que ha venido en llamarse "el estatuto avanzado" y que, en la última etapa de la legislatura, aún estaba en proceso de concreción.

Gracias a la implicación de España en la preparación de este estatuto avanzado y gracias también al trabajo conjunto con Marruecos durante la cumbre de Barcelona de 2005 y la conferencia euroafricana de migraciones de Rabat en 2006, España dejó de ser percibido como un estado hostil para los intereses de Marruecos en el seno de la UE. Hostilidad que sí se había sentido en los años 2001 y 2002 bajo el gobierno de Aznar. Ello explica, entre otros factores, que la crisis que sufrieron las relaciones hispano-marroquíes en noviembre de 2007, tras la visita de los Reyes a Ceuta y Melilla, tuviera un impacto limitado y una nula repercusión a escala europea.

Con todo, el elemento que más ha revolucionado las relaciones euromediterráneas en los últimos cuatro años ha sido la propuesta de Nicolas Sarkozy de construir una Unión Mediterránea. La primera formulación, en un discurso en Toulon en febrero de 2007 por el entonces candidato al Elíseo, se caracterizaba por plantearse como respuesta al supuesto fracaso del Proceso de Barcelona. Posteriormente, en un discurso pronunciado en octubre en Tánger, el ya Presidente de la República enfatizaba que la Unión Mediterránea sería un complemento a las iniciativas ya existentes.

¿Cuál ha sido la reacción de España? En un primer momento se vio la propuesta con extrema inquietud en círculos políticos, diplomáticos y académicos. El enfoque se alejaba de la necesidad tantas veces expresada por España de trabajar a escala europea. España veía como un paso atrás que se excluyera a los países no-mediterráneos de la Unión, considerando que su paulatina implicación en cuestiones mediterráneas era uno de los principales éxitos de la última década. Además, de salir adelante la propuesta, España temía perder centralidad en la agenda mediterránea y que quedara desacreditado un proceso, el de Barcelona, en el que la diplomacia y gobiernos españoles habían puesto enormes esfuerzos.

Es por ello que el gobierno español, que no podía ni quería enfrentarse con Francia por esta cuestión, se centró en conseguir que la propuesta francesa tuviera el mínimo impacto posible sobre el partenariado euromediterráneo o, si era posible, que incluso lo reforzara. En un primer momento, Miguel Ángel Moratinos sugirió que se transformara la propuesta francesa en una "Unión Euromediterránea"⁵. Un cambio de denominación que implicaría dar un salto cualitativo al proceso de Barcelona pero manteniéndolo anclado en una lógica europea y con la plena participación de todos los estados miembros de la Unión.

España ha podido modificar la propuesta francesa pero de forma limitada. Así se vio en la reunión trilateral de diciembre de 2007 en Roma en que Sarkozy, Prodi y Rodríguez

Zapatero sellaban un acuerdo para impulsar una rebautizada "Unión por el Mediterráneo". No se ha seguido la línea propuesta por Moratinos. Aunque se insiste en que la nueva iniciativa se coordinará con el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad y en que la UE, a través de la Comisión, estará implicada, no es menos cierto que se presenta como una nueva etapa en la cooperación euromediterránea. Algo que, a medio plazo, puede eclipsar al Proceso de Barcelona.

Conclusiones

De este análisis se deriva que el Mediterráneo ha sido una de las principales prioridades del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero. Bajo su mandato se ha intentado impulsar el Proceso de Barcelona, buque insignia de la política mediterránea española, firmemente anclada en una lógica europea. Se observa, pues, un mantenimiento e incluso el reforzamiento de uno de los pilares de la política exterior española.

A lo largo de la primera mitad de esta legislatura se han cosechado éxitos importantes: la introducción de la dimensión Justicia y Asuntos de Interior en la cooperación euromediterránea, una reflexión euroafricana global sobre cómo hacer frente a la cuestión migratoria, el diseño de nuevas fórmulas de integración de los socios mediterráneos con la UE (estatuto avanzado de Marruecos). Son, no obstante, logros incompletos, incapaces de hacer recuperar la confianza y el entusiasmo en el partenariado euromediterráneo.

La propuesta de Nicolas Sarkozy de crear una Unión Mediterránea ha abierto nuevas incertidumbres sobre el papel de España en las cuestiones mediterráneas. El futuro de las relaciones euromediterráneas y, en parte, de la política mediterránea española se juega en 2008. España no puede hacer otra cosa que seguir dando la bienvenida al renovado interés de Francia por las cuestiones mediterráneas. Sin embargo, también debería seguir insistiendo en la necesidad de aprovechar esta energía para dar un salto cualitativo al Proceso de Barcelona, sin descartar complementos basados en una lógica sub-regional o estructuras parecidas aunque no idénticas a las cooperaciones reforzadas. También debería velar para que prosperara la apuesta de desarrollar un estatuto avanzado con Marruecos que proporcionara a este país verdaderos incentivos para desarrollar un programa de reformas y que marcara el camino a seguir para otros países de la cuenca mediterránea. Y es que es ahí donde España y el resto de países implicados en cuestiones mediterráneas deben redoblar esfuerzos: en ofrecer incentivos realmente atractivos a los países del sur y del este del Mediterráneo, recuperando así la credibilidad tanto entre los gobiernos como entre las sociedades de nuestros vecinos meridionales.

Notas

¹ Como se observará, en estas páginas no se trata la actuación española en Oriente Próximo, aspecto que otro artículo de esta colección aborda específicamente.

² Siglas correspondientes a Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership y que en castellano suele traducirse por Instrumento de Inversión y Colaboración Euromediterráneas.

³ Partido Socialista Obrero Español (2004) *Merecemos una España mejor, programa electoral, elecciones generales de 2004*.

⁴ "Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Moratinos Cuyaubé) para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento", Comisión de Asuntos Exteriores, Sesión nº 2, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, nº 24, 19 de mayo de 2004. p 7.

⁵ Miguel Ángel Moratinos, "Del proceso de Barcelona a la Unión Euromediterránea", en *El País*, 2 de agosto de 2007.

Referencias bibliográficas

- BARBÉ IZUEL, Esther, MESTRES i CAMPS, Laia y SOLER I LECHA, Eduard (2007) "La política mediterránea de España: entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 79-80, pp. 35-51.
- FLORENSA, Senén (2006) "España y el Mediterráneo" en *Med.2006, Anuario del Mediterráneo*, Barcelona: IEMed/ Fundació CIDOB.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel (2006) "La politique étrangère de l'Espagne envers le Maghreb: De l'adhésion à l'Union européenne à la guerre contre l'Iraq (1986-2004)" en *L'Année du Maghreb 2004*. París: CNRS éditions.
- NÚÑEZ, Jesús (2005) "Las relaciones euromediterráneas tras la cumbre de Barcelona". *Memorando OPEX*, núm. 5.
- PRAT, Juan (2006) "La Asociación Euromediterránea ¿Quo Vadis Barcelona?". *Monografías del CESEDEN*, núm. 86.
- SOLER i LECHA, Eduard (2006) "El Mediterráneo tras la cumbre de Barcelona, la necesidad de una voluntad política ampliada" *Documento Mediterráneo*, núm. 5, Barcelona: Fundació CIDOB.