

# LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO COMO ORGANISMO INTERNACIONAL Y COMO CATALIZADORA DE COOPERACIÓN EUROPEA

FRANCESC GRANELL TRIAS \*

- I. LA UPM COMO ORGANISMO INTERNACIONAL INTERGUBERNAMENTAL.
- II. LA LARGA IMPLICACION EUROPEA CON EL MEDITERRANEO.
- III. EL INTENSO PROCESO DE COOPERACION PREVIO A LA UpM.
  1. LOS AVANCES INSTITUCIONALES.
  2. LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DE EUROPA CON EL SUR Y ESTE DEL MEDITERRÁNEO: ¿SE NECESITABA LA UpM?
    - A. *Comercio exterior.*
    - B. *Cooperación financiera y técnica.*
- IV. LOS PRIMEROS PROYECTOS DE LA UpM.
- V. CONCLUSIONES.

## I. LA UpM COMO ORGANISMO INTERNACIONAL INTERGUBERNAMETAL

Cuando el aún candidato a la presidencia francesa N. Sarkozy lanzó la idea de crear una Unión Mediterránea, en Tolón, en 2007, todo apuntaba a que la concebía como un mecanismo continuador y reforzador de la cooperación europea con los países mediterráneos que se había lanzado con el Pro-

---

\* Catedrático de Organización Económica Internacional. Universidad de Barcelona, España.

ceso de Barcelona, inaugurado con la Conferencia Euromediterránea celebrada en la Ciudad Condal en 1995. Francia asumiría, con ello, un reforzado protagonismo.

La idea inicial fue concretándose y tras la presión de Alemania, el proyecto pasó a englobar a todos los países de la UE y a los países mediterráneos siguiendo con la línea multilateral que se había inaugurado con la mencionada Conferencia de Barcelona de 1995.

La Unión para el Mediterráneo (UpM) nació políticamente con la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno reunida en París el 13 de julio de 2008 —a invitación del entonces ya Presidente Sarkozy— y la reunión Ministerial de Marsella de 3 y 4 de noviembre de dicho año, si bien el proceso administrativo para su puesta en marcha de forma operativa tomó un cierto tiempo. De hecho, solamente en marzo de 2011 sus miembros aprobaron los documentos que permitían poner en marcha el Organismo<sup>1</sup>.

A los cinco años de su creación en París, en julio de 2008, la UpM es un organismo internacional intergubernamental que tiene los atributos que la doctrina establece para determinar lo que es y lo que no es un organismo internacional sin perder, esto sí, su carácter de catalizador de cooperación europea hacia la zona.

Lo que está sucediendo con la UpM hasta hoy -en el contexto de la crisis financiera europea, las revoluciones y contrarrevoluciones de la primavera árabe y el activismo del Secretariado de la UpM- es que, pese a carecer de un auténtico tratado constitutivo, la UpM se ha convertido en un auténtico Organismo Internacional Intergubernamental que rebasa ampliamente al papel de catalizador de la ayuda europea con el que inicialmente se había concebido.

Su carácter de Organismo Internacional resulta evidente si consideramos sus elementos actuales:

- a) Un amplio número de estados miembros con participación, también, de la Unión Europea (UE) como miembro pleno y de la Liga Árabe como observador, con un total de 43 participantes<sup>2</sup> que se hacen representar

---

<sup>1</sup> Ver los documentos relevantes de la puesta en marcha de la UpM en LANNON, E., «L'Union Européenne et la nouvelle donnée géopolitique en Méditerranée: bilan des premières réponses de l'UE et perspectives dans un contexte en mutation», *PAPERS Iemed*, nº 15, abril 2012 y en VAROUXAKIS, S., *The Diplomacy of the Mediterranean*, European Public Law Organization, Atenas, 2013.

<sup>2</sup> Esta cifra comprende la Unión Europea y sus 28 estados miembros, 4 países europeos candidatos o potenciales candidatos (Albania, Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Turquía), y un país europeo asociado (Mónaco); los 9 países del Sur del proceso Euro-

en su órgano político por altos funcionarios de sus respectivos ministerios de asuntos exteriores en lo que se denomina la Reunión de Altos Funcionarios —Senior Officers Meeting (SOM)— que adopta las decisiones por consenso.

- b) Un Secretariado que inició su andadura con dificultades pero que a día de hoy está plenamente consolidado. Las dificultades iniciales llevaron a cambios muy rápidos de Secretario General: el primero fue el jordano, A. Khalaf Masa'deh (enero 2010-enero 2011), el segundo el marroquí Y. Amrani (julio 2011-noviembre 2011) y el tercero y actual el marroquí F. Sijilmassi (desde marzo de 2012). En los periodos en que la Secretaría General había estado vacante la había ocupado interinamente el primero de sus secretarios generales adjuntos, (retirado de la UpM en mayo de 2013): el italiano L. Cardarelli. El Secretariado de la UpM cuenta con unas cincuenta personas como personal estable<sup>3</sup>.
- c) Una sede permanente en Barcelona, inaugurada el 4 de marzo de 2010 en el Palacio de Pedralbes, cuando aún se estaba negociando el Acuerdo Sede con España, al que se llegó, trabajosamente, el 4 de mayo de 2010 en ceremonia celebrada en Madrid<sup>4</sup>.
- d) Un estatuto —basado en la Declaración de París y no en un Tratado propiamente dicho— que fue aprobado en la reunión del SOM de 3 de marzo de 2010, dando a la UpM una personalidad jurídica plena —aunque con calificación de Organismo Internacional solamente en España como Estado sede— y unos términos de referencia bien deter-

---

med de Barcelona (Argelia, Egipto, Israel, Autoridad Nacional Palestina, Siria y Túnez), un país asociado a la UE a través del Acuerdo de Cotonou para los países de África Subsahariana, el Caribe y el Pacífico(ACP) (Mauritania) y Libia con estatus de observador, amén de la Liga Árabe, una vez vencida la reticencia inicial de Israel a tal presencia. En diciembre de 2011 Siria decidió congelar su participación en la UpM como consecuencia de las sanciones impuestas al régimen de Assad por la represión contra la oposición a su régimen.

<sup>3</sup> Estas 50 personas son de 16 nacionalidades. Entre ellas hay personal destacado por los miembros y personal de apoyo. El Secretario General está asistido por los Secretarios adjuntos que en mayo de 2013 son Claudio Cortese (Italiano, encargado de la División de Coordinación financiera y desarrollo empresarial), Delphine Borine (francesa, asuntos sociales y civiles), Yigit Alpogan (turco, Transporte y desarrollo urbano), Illan Chet (Israel, Educación superior e investigación), Rafiq Hussein (Palestina, Agua y Medio Ambiente) y Sotiris Varouxakis (Grecia, Energía). El Banco Europeo de Inversiones y la Comisión Europea tienen cedidos funcionarios de coordinación con el Secretariado.

<sup>4</sup> Acuerdo de Sede entre el Reino de España y el Secretariado de la Unión para el Mediterráneo, hecho en Madrid el 4 de mayo de 2010, *BOE* 15 junio 2010, pp. 50890-98.

minados consistentes en impulsar proyectos de gran magnitud en seis áreas específicas: Descontaminación del Mediterráneo, Autopistas del Mar y Terrestres, Energías de Substitución (básicamente el Plan Solar), Enseñanza Superior e Investigación, Protección Civil y Promoción de Pequeñas y Medianas Empresas; con objeto de crear un espacio común y compartido de Paz, Estabilidad y Prosperidad<sup>5</sup>.

- e) Un presupuesto para su sostenimiento y para poder llevar adelante las actuaciones que la han inspirado<sup>6</sup>. Dado que la UpM deriva de la Declaración de París y no de un Tratado que haya sido ratificado por los respectivos parlamentos nacionales de sus miembros, la materialización de las aportaciones y cesiones de personal para su Secretariado tienen carácter voluntario y no pueden, en sentido estricto, presupuestarse.

Con todo ello es, pues, un error considerar que la UpM sea un mero programa europeo de cooperación al desarrollo respecto a los países mediterráneos, por más que sean la UE y algunos de sus Estados miembros los que más contribuyen a su financiación.

Si las acciones de cooperación europea al desarrollo son decididas por las instituciones europeas en base a las partidas consignadas en el Presupuesto General de la UE y del FED a través de los instrumentos de cooperación comercial, financiera y técnica existentes<sup>7</sup>, la actuación de la UpM se lleva en partenariat conjunto impulsado por las copresidencias Europea (primero ostentada por Francia y ahora por la UE) y Sur-Este (primero ostentada por Egipto y ahora por Jordania).

Son las decisiones adoptadas en las reuniones periódicas del SOM —a la vista de los informes técnicos y financieros elaborados por el Secretariado de la UpM— las que impulsan los trabajos del Organismo y le dan visibilidad.

---

<sup>5</sup> Los documentos y textos que constituyen la base de la UpM pueden verse en las publicaciones reseñadas en la nota 2.

<sup>6</sup> El Presupuesto de la UpM para 2013 es de unos 6 millones de Euros del que la mitad es asumido por la UE. Las aspiraciones iniciales del Secretariado eran superiores pero el SOM las limitó. Además de la UE, algunos estados miembros contribuyen, con aportaciones voluntarias, con fondos o a través de ceder a sus expensas a algún funcionario para trabajar en el Secretariado.

<sup>7</sup> En los últimos tiempos y en base a, sobre todo, la práctica de los convenios de Lomé y al de Cotonou que comprende hoy 78 países ACP (África, Caribe Pacífico), la UE ha procurado implicar a los Estados beneficiarios en el diseño de sus acciones en su favor con objeto de que los beneficiarios asuman estas acciones como propias. Vid. GRANELL, F., *La coopération au développement de la Communauté Européenne*, Bruxelles, Institut d'Etudes Européennes, Commentaire J. Megret, n° 13, 2005.

Es en este contexto en el que debemos ver hasta qué punto la UpM ha supuesto una adición relevante a lo que la CEE primero y la UE ahora han venido haciendo a favor del Mediterráneo y hasta qué punto la acción regional mediterránea de la Política de Vecindad de la UE debe desvincularse o vincularse más con la UpM. Es preciso, al mismo tiempo, analizar hasta qué punto la asunción de la copresidencia Europea de la UpM por el Servicio Europeo de Acción Exterior puede mejorar la consecución de los fines que Europa viene persiguiendo respecto a sus vecinos del Sur y Este del Mediterráneo.

El hecho de que la UpM sea un organismo internacional le permite acudir a buscar recursos financieros fuera del presupuesto de la UE, como por ejemplo, entre los ricos países petroleros del Golfo, los fondos multilaterales de inversión, sus Estados miembros a título individual y el Banco Europeo de Inversiones (BEI).

En este sentido, cabe recordar que el Consejo de Ministros de la Unión Europea de 27 de febrero de 2012 acordó que fuera la propia UE, por medio de su Servicio Europeo de Acción Exterior, quien asumiera la copresidencia europea de la UpM substituyendo a Francia que la había detentado desde su inicio, si bien la precariedad del Marco Financiero Europeo Plurianual 2014-2020, aprobado en el Consejo Europeo de 28 de junio de 2013, impide pensar que tal mayor implicación institucional vaya a ir acompañada de recursos mucho mayores para las políticas europeas hacia el Mediterráneo.

Con respecto a la Copresidencia Sur-Este de la UpM, la Reunión de Altos funcionarios nacionales de la UpM (SOM) celebrada en Barcelona el 28 de junio de 2012 aceptó que Jordania substituyera a Egipto a partir del 1 de septiembre de 2012. La copresidencia egipcia había generado muchas incertidumbre en la UpM por la difícil situación del país del Nilo tras la expulsión del hasta entonces presidente Mubarak. La actual copresidencia jordana, puede abrir nuevas ventanas para que la UpM obtenga apoyos de los países del Golfo apoyándose, esto sí, en el «activismo» del Secretariado de la UpM y de su proactivo tercer Secretario General.

Con estos cambios en las respectivas copresidencias y teniendo en cuenta la institucionalización del Secretariado de la UpM, a la que se ha hecho referencia, puede decirse, que la UpM ha quedado blindada como Organismo Internacional Intergubernamental —pese a no asentarse en un verdadero tratado— y que la maquinaria de la UpM está plenamente en marcha después de un largo periodo de discusiones<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Para ver el análisis del difícil proceso de ajuste que permitió la creación de la UpM tras la primera propuesta de Unión Mediterránea del entonces candidato a la presidencia

Tras dos años de problemas de todo tipo, la UpM entró en su fase operativa en marzo de 2011. La inserción en el Secretariado de la UpM de funcionarios de la Comisión Europea y del BEI y la idea del Comisario Europeo de Vecindad Sr. Füle de que la UpM pueda canalizar ayudas europeas en favor de las primaveras árabes hace pensar que, a pesar de las restricciones presupuestarias, la UpM podrá disponer de algunos recursos europeos más del paquete regional mediterráneo o, incluso, de algunos de los fondos de los acuerdos bilaterales de la UE con los países mediterráneos que coincidan con las acciones previstas en las Declaraciones de París y Marsella. Ello debe resultar útil pues la UpM actual está lejos de manejar el nivel de recursos que la UE moviliza a través del instrumento de Vecindad para los países mediterráneos en relación con los objetivos perseguidos por la UpM<sup>9</sup>.

La UpM puede coadyuvar, así, a la acción comunitaria sin la cortapisa política que para la acción de desarrollo europea supone, además, la condicionalidad democrática presente en el Proceso de Barcelona<sup>10</sup>.

Las dificultades presupuestarias de los países de la zona del euro, así como la poca implicación de los países europeos no bañados por el Mar Mediterráneo y el poco apoyo o hasta la indiferencia que la mayoría de los países del Sur-Este Mediterráneo han mostrado por la UpM, nos muestran lo ingenua que resultó la pretensión de desvincular la creación de la UpM del Proceso de Barcelona de 1995 pensando que la UpM sería capaz de contribuir significativamente a la movilización de los 25.000 millones de euros en que el Banco Mundial había cifrado la inversión necesaria para crear 35 millones de puestos de trabajo en los países Sur-Este mediterráneos en un periodo de 15 años.

---

francesa N. Sarkozy, el 7 de febrero de 2007, en Toulon —inicialmente rechazada por Alemania— hasta la concreción del « Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo» en la Cumbre de París por el Mediterráneo de 13 de julio de 2008 y la primera y única conferencia ministerial celebrada en Marsella los días 3 y 4 de noviembre de 2008, en que se eliminó la referencia al Proceso de Barcelona, ver BARBÉ, E., «La Unión por el Mediterráneo: de la Europeización de la Política Exterior a la Descomunitarización de la Política Mediterránea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol 13, nº 32, enero-abril 2009; ECHEVERRÍA, C., «El lanzamiento de la UpM y sus consecuencias políticas», *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI 128/2008), y SOLER, E., «Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo: Génesis y evolución del proyecto de UpM», *Documento de Trabajo Fundación Alternativas-Fundación CIDOB*, 2008.

<sup>9</sup> Ver las actuaciones que la UE está llevando a cabo en su política de vecindad hacia el Mediterráneo en: EUROPEAN COMMISSION (EUROPE AID COOPERATION OFFICE), «Our Neighbours: Panorama of Regional Programmes and Projects in the Mediterranean Countries», Bruxelles, 2010.

<sup>10</sup> VASCONCELOS, A., «El día después de la Cumbre», *Afkar/Ideas*, otoño 2008, p. 41.

Lo positivo es, sin embargo, que como la UpM no es solamente un catalizador de la cooperación europea sino, fundamentalmente, un Organismo Intergubernamental autónomo que cubre miembros que representan 800 millones de habitantes, está en posición de conseguir financiaciones extracomunitarias para sus proyectos. Ello debe permitirle vencer la cicatería presupuestaria que la crisis económica iniciada en 2008 impone a los países europeos. El Banco Mundial y los países del Golfo —a través del Banco Islámico de Desarrollo— han empezado a interesarse por aportar financiaciones para el trabajo de la UpM, cosa que no sería así si la UpM fuera simplemente un programa europeo de cooperación.

Una cuestión que no puede dejarse de lado respecto al futuro es que para la «economía islámica» no resulta admisible la interacción comercial y financiera con Israel, cosa aún más exacerbada para el caso de Hamas. Pese a ello, Israel y los países árabes trabajan conjuntamente en el SOM y en el Secretariado de la UpM de lo que da testimonio, por ejemplo, el proyecto de desalinizadora de Gaza demandada por la Autoridad Palestina y aprobada por consenso por el SOM.

## II. LA LARGA IMPLICACION EUROPEA CON EL MEDITERRANEO

No puede olvidarse que la UpM nació como idea francesa para dar bríos a la implicación europea con el Mediterráneo y por eso resulta necesario hacer un cierto repaso de esta larga tradición de implicación para ver cuáles son las novedades que la UpM haya podido aportar desde su puesta en marcha.

La integración europea ha mirado hacia el Sur desde sus orígenes, como consecuencia del pasado colonial, la proximidad geográfica y la fractura de renta *per capita* e indicadores de desarrollo humano entre el norte y el sur del Mediterráneo. Ello genera, además, movimientos migratorios complejos y no siempre deseados. Las cuestiones energéticas, políticas y medioambientales están también muy presentes en el actual contexto de globalización y regionalización.<sup>11</sup> Las cuestiones de seguridad derivadas de la compleja relación con países vecinos no susceptibles de integrarse en la UE están también

---

<sup>11</sup> MELLA, J. M<sup>a</sup>, «La Asociación Euromediterránea en el actual contexto de globalización y regionalización», *Información Comercial Española*, n<sup>o</sup> 759, dic. 1996-en. 1997, pp. 33-42.

presentes y más tras la inestabilidad de algunos países islámicos con las primaveras árabes.<sup>12</sup>

El eurodiputado R. Obiols sintetizó las razones que explican la implicación europea hacia la zona por los problemas y antinomias en la zona<sup>13</sup>.

La cooperación europea con el Mediterráneo era inicialmente una implicación muy distinta a la actual pues comprendía países mediterráneos europeos hoy miembros de la UE y se circunscribía, prácticamente, a mejorar el acceso a los mercados europeos de los productos de exportación de los países mediterráneos<sup>14</sup>.

En 1972 la Comunidad decidió lanzar su «Enfoque global para las relaciones de la CEE con los países Mediterráneos»,<sup>15</sup> que fue aprobado por la Conferencia de los Jefes de Estado y Gobierno de los Estados miembros reunidos en París en 19-21 octubre 1972<sup>16</sup>.

Ya en 1972 la Comunidad hacía propuestas respecto a los países benefi-

---

<sup>12</sup> BARBÉ, E. y JOHANSSON-NOGUÉS, «The EU as a modest «force for good»: the European Neighbourhood Policy», *International Affairs*, vol. 84, n° 1, 2008, pp. 81-96; EUROPEAN COUNCIL, «A secure Europe in a better World: European Security Strategy», Brussels, 12 December 2003 y ESCRIBANO, G., «¿Europeización sin Europa? Una reflexión crítica sobre la Política de Vecindad para el Mediterráneo», *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, DT 23/2005, de 11 mayo 2005.

<sup>13</sup> OBIOLS, R., «El procés euromediterrani de Barcelona», en GRANELL, F.; POU, V.; SÁNCHEZ FÉRRIZ, M. A., *Catalunya dins la UE: Política, Economia i Societat*, Barcelona, Edicions 62, 2002, en que dice: «el Mediterráneo concentra todos y cada uno de los problemas globales y antinomias del siglo actual: la guerra o la paz, la desigualdad o el reequilibrio de la riqueza entre el Norte y el Sur, la emancipación o la sumisión de la mujer, el choque de civilizaciones o el diálogo entre culturas, la xenofobia y el racismo o el mestizaje y la tolerancia, la democracia y los derechos humanos o el autoritarismo y la represión, la ciudadanía global o el repliegue fundamentalista, la gestión solidaria de los movimientos de personas o los éxodos incontrolados y caóticos, la urbanización salvaje o la gestión equilibrada de ciudades y territorios, la degradación del ecosistema o la restauración y preservación de los equilibrios medioambientales y paisajísticos».

<sup>14</sup> Ver estos inicios de la cooperación de los «Seis» con los países mediterráneos en Institut d'Etudes Européennes de l'Université Libre de Bruxelles: «La Communauté et les pays méditerranéennes», Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie, 1970.

<sup>15</sup> Communication de la Commission au Conseil: Rapport sur les relations entre la Communauté et les pays du bassin méditerranéen, Bruxelles, Septembre 1972.

<sup>16</sup> Esta política global no sólo incluía apertura del mercado europeo a las exportaciones de los países mediterráneos sino cuestiones como cooperación industrial y tecnológica y cubriría los siguientes países: Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto, Jordania, Israel, Líbano, Siria, Turquía, Grecia, Yugoslavia, España, Portugal, Chipre y Malta. Solamente Albania y Libia quedaban al margen por no existir ningún ligamen contractual con ellas.

ciarios que aún hoy resultan actuales en el contexto de la Política Europea de Vecindad hacia los países mediterráneos: acciones de promoción comercial, intensificación y regularidad de los esfuerzos de ayuda financiera al desarrollo, coordinación de las ayudas a nivel europeo, y promoción de una mayor cooperación regional Sur-Sur.<sup>17</sup>

La política mediterránea recibía también el «dictado» del exterior:

- El GATT no podía aceptar acuerdos que no respetaran las excepciones a su cláusula de la nación más favorecida respecto a establecer auténticas zonas de libre comercio de acuerdo con lo exigido en su artículo XXIV.
- La UNCTAD presionaba para que la Comunidad extendiera a las exportaciones de todos los países en desarrollo —a través del Sistema Generalizado de Preferencias— las ventajas hasta entonces reservadas a los Estados Africanos y Malgache Asociados (EAMA); por extensión de éstas a otros países<sup>18</sup>.
- Los países mediterráneos no querían ver erosionadas sus preferencias por extensión de éstas a otros países, cosa que se ha venido repitiendo en todas las ampliaciones<sup>19</sup>.
- A todo esto se añadía que la Comunidad debía compensar a los países mediterráneos por los perjuicios que les suponía que Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca pasaran a adoptar la proteccionista Política Agraria Común como consecuencia de su ingreso en la CEE en enero de 1973<sup>20</sup>.

Ya desde 1972 la Comunidad había decidido lanzar su «Enfoque global para las relaciones de la CEE con los países Mediterráneos»,<sup>21</sup> que fue aprobado por la Conferencia de los Jefes de Estado y Gobierno de los estados

<sup>17</sup> COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, «Memorandum de la Commission sur une politique communautaire de coopération au développement: Programme pour une première série d'actions», *Bulletin des Communautés Européennes*, Supplément 2/72.

<sup>18</sup> GRANELL, F., «Insuficiencia y Problemas del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias», *Revista Española de Economía*, nº 1, 1973, pp. 148-169.

<sup>19</sup> GRANELL, F., «Spain and the Enlargement of the EEC» en GREILSAMMER, I.; WEILER, J. H. (eds): *Europe and Israel: Troubled Neighbours*, Walter de Gruyter, Berlin, 1985, pp. 159-172.

<sup>20</sup> En el caso español las compensaciones por la pérdida de posibilidades de exportar ciertos productos agrícolas a Gran Bretaña por el impacto de la PAC sólo pudo solucionarse con el proceso de adhesión de España a la CEE.

<sup>21</sup> Communication de la Commission au Conseil: Rapport sur les relations entre la Communauté et les pays du bassin méditerranéen, Bruxelles, Septembre 1972.

miembros reunidos en París el 19-21 octubre de 1972<sup>22</sup> y que comprendía propuestas respecto a los países beneficiarios que aún hoy resultan actuales en el contexto de la Política Europea de Vecindad hacia los países mediterráneos: acciones de promoción comercial, intensificación y regularidad de los esfuerzos de ayuda financiera al desarrollo, coordinación de las ayudas a nivel europeo, y promoción de una mayor cooperación regional Sur-Sur.<sup>23</sup>

Cinco años después de la Declaración de París de 1972 se habían firmado acuerdos que comprendían un régimen preferencial para las importaciones mediterráneas, cooperación industrial, una ayuda financiera y técnica y una acción referida a los inmigrantes. Los acuerdos se firmaron en 1976 con los estados del Magreb (Marruecos, Argelia y Túnez) y en 1977 con los del Mashrek (Egipto, Jordania, Siria y Líbano). Solamente Libia quedó al margen.

Un primer diálogo euro-árabe se abrió en 1974. Las divergencias entre los países mediterráneos impidió, sin embargo, que la Comunidad pudiera firmar un acuerdo colectivo con todos estos países mediterráneos como había sido el deseo del entonces Comisario europeo encargado de la cooperación al desarrollo, Claude Cheysson, que hubiera querido seguir para los países mediterráneos el modelo que entonces se había ya concretado con 46 países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) a través del primer Convenio de Lomé, firmado el 28 de febrero de 1975 en la capital de Togo.

A nivel Mediterráneo, la Cámara de Comercio de Barcelona se afanó en mejorar vínculos con los países mediterráneos con la creación, el 1 de octubre de 1982, de la Asociación de Cámaras de Comercio del Mediterráneo (ASCAME), tratando de mejorar el diálogo económico privado entre el Norte y el Sur del Mediterráneo<sup>24</sup>.

Tras la adhesión de Grecia, Portugal y España a la Comunidad Económica Europea, el Mediterráneo adquirió una mayor relevancia para Europa en

---

<sup>22</sup> Esta política global no sólo incluía apertura del mercado europeo a las exportaciones de los países mediterráneos sino cuestiones como cooperación industrial y tecnológica y cubría los siguientes países: Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto, Jordania, Israel, Líbano, Siria, Turquía, Grecia, Yugoslavia, España, Portugal, Chipre y Malta. Solamente Albania y Libia quedaban al margen por no existir ningún ligamen contractual con ellas.

<sup>23</sup> COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, «Memorandum de la Commission sur une politique communautaire de coopération au développement: Programme pour une première série d'actions», *Bulletin des Communautés Européennes*, Supplément 2/72.

<sup>24</sup> La Asociación de Cámaras de Comercio del Mediterráneo tiene su Secretariado Permanente en la Cámara de Comercio de Barcelona. Agrupa a más de 200 Cámaras de Comercio de 23 países mediterráneos. La Semana Mediterránea de Líderes Económicos es su principal reunión operativa anual.

términos no tanto comerciales como políticos, pero la caída del Telón de Acero —que se iba a producir en 1989— fue desviando la atención prioritaria de la Comunidad hacia los países del Este de Europa.

Las cuestiones mediterráneas de las que debe ocuparse la UE hoy son mucho más complejas que aquéllas. El Mediterráneo es hoy un foco de interculturalidad, de intercambios y, por qué no decirlo, de tensiones de todo tipo ahora recrudescidas con la aún incierta transformación de algunos países del Sur y Este del Mediterráneo desde los regímenes autoritarios que los gobernaban a otro tipo de regímenes aún en fase de asentamiento. Esto quiere decir que el esfuerzo europeo de cooperación hacia el Mediterráneo no puede circunscribirse a proyectos económicos o comerciales y de infraestructuras como antes, sino que tiene que avanzar mucho en cuestiones de buen gobierno, democracia, estado de derecho, lucha contra la corrupción, igualdad de género, eliminación de los extremismos religiosos, etc.

La cooperación global euromediterránea lanzada por la Conferencia de Barcelona de noviembre de 1995, a través de los «cestos» en que se plasmó (vid *Infra*) introducía estos elementos recogiendo la experiencia que los países europeos habían obtenido en sus relaciones con los países mediterráneos desde sus respectivas etapas coloniales y ya como Comunidad desde los años sesenta.

La Conferencia Euromediterránea de Barcelona, que tuvo lugar durante la segunda presidencia española del Consejo de la UE en el barcelonés Palacio de Pedralbes, en noviembre de 1995, sirvió para volver a llevar la atención europea hacia los países mediterráneos, sentando las bases de lo que sería una cooperación más profunda con los países del Sur del Mediterráneo de acuerdo con el impulso decidido en los Consejos Europeos de Essen (diciembre 1994) y de Corfú (junio 1995). Con ello los tres grandes países europeos del Mediterráneo trataban de equilibrar la ampliación comunitaria hacia el Norte del 1 de enero de 1995 y la polarización de recursos comunitarios hacia los países del Este, consecuencia de la responsabilidad histórica que Europa decidió asumir respecto a los países excomunistas una vez caído el Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989<sup>25</sup> y una vez puesto en marcha el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, en 1991, creado tanto para promover el desarrollo económico de los países del Este —en base a su transformación hacia la economía de mercado— como su transformación hacia la democracia<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> GRANELL, F., «El espacio mediterráneo después del Consejo Europeo de Cannes», *Política Exterior*, nº 47, oct-nov 1995, en pp. 91-103.

<sup>26</sup> ARMENGOL, F., «El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo», *Atelier*, Barcelona, 2009. Tras la última revisión de sus Estatutos el BERD puede actuar, también, en los países mediterráneos.

La Conferencia Euromediterránea de Barcelona congregó, en noviembre de 1995, bajo presidencia del entonces Ministro español de Asuntos Exteriores J. Solana, a los ministros de asuntos exteriores de los 15 países miembros de la UE con sus homólogos de los países mediterráneos. Libia no participó pero sí participaron Mauritania<sup>27</sup> y los representantes de la Unión del Magreb Árabe,<sup>28</sup> la Liga Árabe y la Comisión Europea. En la Conferencia se pactaron la «Declaración de Barcelona» y su «Plan de Trabajo»<sup>29</sup>.

En comparación con la política mediterránea anterior, la política inaugurada con el Proceso de Barcelona impulsada por la Conferencia de noviembre de 1995 comportaba tres elementos novedosos:

- Un partenariado global entre asociados iguales y con unos ambiciosos objetivos a largo plazo incluyendo aspectos nuevos como eran el respeto a la dignidad y a los derechos humanos, así como aspectos de seguridad, aspectos culturales y apertura de las economías de mercado en una zona de libre comercio para 2010, así como un reenfoque de la cooperación financiera.
- La promoción de la cooperación Sur/Sur cuando hasta entonces solamente se había contemplado la cooperación Europa/Sur.
- El aumento del paquete financiero comunitario en favor de los países mediterráneos.

La Declaración y el Plan de Trabajo de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona de 1995 comprendían inicialmente tres frentes (llamados cestos) que debían abordarse de forma complementaria: la dimensión política y de seguridad, la dimensión económica y financiera, y la dimensión social, cultural y humana. En la Conferencia Euromediterránea de Barcelona de 2005, a los diez años de la de 1995, estos tres cestos se completaron con un cuarto cesto, el de los Asuntos de Justicia e Interior, para cubrir los temas de migración inicialmente no incluidos en el Proceso de Barcelona.

En el Proceso Euromediterráneo de Barcelona inaugurado, por la Conferencia de 1995, se implicó desde el principio a la sociedad civil, las ONGs y las empresas a través de los correspondientes foros sociales y de negocios.

<sup>27</sup> Mauritania es miembro de la UpM pero no forma parte actualmente del proceso euromediterráneo puesto que es un país del Grupo ACP asociado a la UE a través del Acuerdo de Partenariado de Cotonou.

<sup>28</sup> Integración formada por Marruecos, Argelia, Túnez y Mauritania y en estado de semihibernación por el conflicto entre Argelia y Marruecos en relación con el Sahara Occidental, que mantiene cerrada la frontera entre ambos países.

<sup>29</sup> Consultar en [http://ces.es/TRESMED/docum/dec\\_Barcelona\\_1995\\_es.pdf](http://ces.es/TRESMED/docum/dec_Barcelona_1995_es.pdf). Estos y otros documentos relevantes del Proceso de Barcelona y el establecimiento de la UpM se reproducen en VAROUXAKIS, S., *op. cit.*, anexos.

Dado que el Tratado de Maastricht había introducido los pilares de Política Exterior Común, y de Asuntos de Justicia e Interior, la Unión pudo adoptar, por decisión del Consejo Europeo de 19 de junio de 2000, una Estrategia Común referida a la región mediterránea<sup>30</sup> similar a las adoptadas para Rusia y para Ucrania y que comprendía temas de estas áreas.

Con lo decidido en la Conferencia de Barcelona de 1995 y la adopción de la «Estrategia PESC para el Mediterráneo» del 2000, así como con los acuerdos bilaterales firmados, se completó el marco de la implicación europea de cara a los países del Sur, si bien cuatro conflictos regionales lo dificultaban todo: la disputa entre Marruecos y Argelia en relación con el problema del Sahara Occidental y los refugiados saharauis, el conflicto del Líbano, el conflicto árabe-israelí y la división de Chipre. Por otra parte, las pésimas relaciones que la Libia del entonces coronel Gadafi y las reticencias de Siria a firmar un acuerdo de asociación con la UE —solamente superada a finales de 2004— hacían de la buena voluntad política de colaboración euromediterránea un proyecto relativamente ingenuo y circunscrito a un conjunto de ayudas financieras, a ciertas preferencias comerciales Norte/Sur y a algún que otro dialogo sobre temas puntuales que luego se complicó con el atentado de las Torres Gemelas de 11 de septiembre del 2001 y la virulenta reacción norteamericana en Afganistán e Irak, así como con los atentados de Casablanca de 2003 y de Madrid de 2004 y el temor a las consecuencias del terrorismo islamista que crearon parámetros de relación compleja entre las dos civilizaciones, que Huntington había situado como en choque,<sup>31</sup> por mucho que España y Turquía pretendieran impulsar la Alianza de Civilizaciones.

La complejidad se exacerbó cuando en 2003-2004 la UE lanzó la política de Vecindad, mezclando países mediterráneos y países del Este, completado por la frustración de que no se acercaran los niveles económico-sociales de los países del Medio Oriente y del Norte de África (MENA countries) con los niveles de los países del Norte<sup>32</sup>.

Las diferencias entre los países del Sur cuyos PIB per capita se sitúan entre los 3.800 euros para Egipto (67 millones de habitantes) y para Marrue-

---

<sup>30</sup> Estrategia Común 2000/458/PESC, DO L 183, de 22 julio de 2000, prorrogada luego el 5 de noviembre de 2004.

<sup>31</sup> HUNTINGTON, S. P., *The Clash of Civilisations and the remaking of the Modern World*, New York, Simon & Schuster, 1996.

<sup>32</sup> PÉRIDY, N.; BAGOULLA, C., «Regional Integration and Real Convergence Evidence from MENA Countries», *Journal of Economic Integration*, vol. 27, nº 1, marzo 2012, pp. 80-114.

cos (31 millones de habitantes) y los 6.800 para Túnez (con sólo 10 millones de habitantes) y las situaciones intermedias en que se sitúan Jordania (4.220 euros para 5,3 millones de habitantes), Líbano (4.400 euros y 4,5 millones de habitantes) y Siria (3.620 euros y 17,5 millones de habitantes)<sup>33</sup>. Entre los países del Sur hay divergencias en los niveles de desempleo, en la integración de la mujer en la vida laboral o en sus estructuras exportadoras. Todas estas diferencias hacen que los Programas indicativos nacionales pactados entre la UE y los diferentes países mediterráneos sean distintos y que los temas debatidos en los respectivos Consejos de Asociación existentes entre la UE y cada uno de los beneficiarios no sean ni puedan ser los mismos.

A diferencia de lo hasta ahora visto, la UpM se centró inicialmente, en la idea de impulsar grandes inversiones en infraestructuras. Creer que poner en marcha la UpM con esta orientación iba a solucionar los problemas del Sur y Este del Mediterráneo fue una utopía. La creación de un nuevo Organismo Internacional como la UpM y con menos medios que los mecanismos ya existentes de cooperación euromediterránea no podía ser la panacea a la falta de avance económico-social y a las frustraciones de los jóvenes y desempleados de los países del Sur y del Este del Mediterráneo. Las «revoluciones» de la primavera árabe encontraron el terreno abonado. Por ello, la UpM ha debido completar su orientación inicial hacia grandes proyectos con intervenciones de cooperación en cuestiones de carácter «inmaterial» o «soft» como el empoderamiento de las mujeres para creación de empleos, y el impulso a la sociedad civil y a las ONG, así como la educación. El SOM acepta esta mayor implicación en cooperación más «soft» y menos «hard» para dar respuesta a las exigencias planteadas en las primaveras árabes.

### III. EL INTENSO PROCESO DE COOPERACION PREVIO A LA UpM

#### 1. LOS AVANCES INSTITUCIONALES DEL PROCESO DE BARCELONA

La creación de la UpM no pudo responder de ningún modo a un deseo de superar inactividad en el Proceso de Barcelona tras la conferencia de Bar-

---

<sup>33</sup> Casos particulares son los 16.000 euros *per capita* de que disfrutaban los 7 millones de habitantes de Israel y los 7.600 euros de los 6 millones de habitantes de Libia. Turquía tiene una renta por debajo de los 3000 euros y una población de más de 70 millones de habitantes.

celona de 1995 y tras la Política de Vecindad iniciada en 2004, pues de actividad institucional la hubo y podríamos decir que fue intensa.

La motivación para crear la UpM fue, pues, simplemente la idea de Sarkozy de recuperar el protagonismo para Francia que París había perdido en las relaciones exteriores de la UE respecto al Mediterráneo a manos de la Comisión Europea, que era la que impulsaba la cooperación euromediterránea con la sola salvedad del proteccionismo agrario respecto a las importaciones del Sur del Mediterráneo que sí era liderado en la UE por Francia<sup>34</sup>.

Los países del Sur del Mediterráneo nunca habían puesto mucho de su parte. La única actitud activa de los países del Sur se produjo en 2004 con la firma de los acuerdos de libre cambio de Agadir, ligando a Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez, y los acuerdos de libre comercio suscritos también por Turquía con —de forma bilateral— Marruecos, Túnez y los territorios Palestinos en un movimiento, este último, indicativo del deseo de Turquía de congregar con la UE con vistas a allanar el camino para una futura integración en la UE y acallar voces europeas contrarias a que Turquía —país islámico y geográficamente casi completamente asiático— llegara a convertirse en miembro de la UE.<sup>35</sup>

Una multiplicidad de reuniones ministeriales de ministros de asuntos exteriores y de ministros técnicos, así como las muy numerosas reuniones de carácter técnico del partenariado Euromed,<sup>36</sup> sirvieron para crear una auténtica red de complicidades entre ministros de una misma rama de los países de la UE y de los asociados mediterráneos, así como para poner en marcha numerosas iniciativas bajo el impulso, principalmente del denominado grupo de Diálogo 5+5 constituido por los países del mediterráneo occidental interesados en la cooperación entre el Norte y el Sur del Mediterraneo.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> GARCÍA DURÁN, P.; MILLET, M.; GRANELL, F., «La OMC como condicionante de la PAC y del Proceso Euromediterráneo», en CUADRADO, R.; FERNÁNDEZ, M. T. (coords.), *El área de libre comercio euromediterránea: hitos conseguidos y perspectivas futuras*, Marcial Pons, Madrid, 2005, en pp. 63-86.

<sup>35</sup> Especialmente explícito, a este respecto, fue el presidente de la Convención para la elaboración del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, Valéry Giscard d'Estaing, que afirmó rotundamente que un futuro ingreso de Turquía en la UE desvirtuaría la Unión Europea tal como actualmente la conocemos.

<sup>36</sup> GRANELL, F., «El proceso euromediterráneo de Barcelona 1995-2005», *Anales de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras*, tomo 28, 2004-2005, en pp. 85-97.

<sup>37</sup> El Diálogo 5+5 comprende cinco países europeos (España, Francia, Italia, Malta y Portugal) y cinco países del Magreb (Argelia, Túnez, Marruecos, Libia y Mauritania). Su primer Forum Económico Ministerial se ha celebrado en Barcelona en octubre de 2013.

No puede decirse, pues, que el Proceso de Barcelona fuera un fracaso institucional. Para acabar de completar el cuadro, hay que poner de relieve que en el 2004 se crearon la «Asamblea Parlamentaria Euromediterránea»<sup>38</sup> y la «Fundación euromediterránea para el Diálogo entre las Culturas Anna Lindh», con sede —esta última— en la Biblioteca de Alejandría.<sup>39</sup>

En el cuadro de actuación del Banco Europeo de Inversiones, el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la UE (ECOFIN) estableció, desde octubre de 2002, el FEMIP (Facility for Euromediterranean Investment and Partnership), como primer paso hacia la posible futura creación —después de 2006 y si la experiencia lo aconsejaba— de un Banco Euromediterráneo de Desarrollo<sup>40</sup>.

Por si esto fuera poco, los fondos previstos para la cooperación regional europea con los países del Mediterráneo permitieron el establecimiento de una «Red de Institutos de Política Exterior» (EuroMeSCo), una «Red de Institutos de Investigaciones Económicas» (FEMISE), un «Programa Mediterráneo de Medio Ambiente» (SMAP) y programas de «Preservación de la Herencia cultural» y de «Intercambio de Juventud». Desde 1995 se fueron, además, celebrando, fóruns de la sociedad civil.

Todos los acuerdos firmados entre la UE y los países mediterráneos contuvieron cláusulas en las que los países firmantes se comprometían a realizar reformas profundas y substanciales con objeto de iniciar un verdadero proceso de democratización de sus estructuras en el cuadro de la normativa de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

El Parlamento Europeo había puesto de manifiesto que la aplicación hasta aquí de las cláusulas democráticas en relación con los países mediterráneos dejaba mucho que desear pero tanto la Comisión como el Consejo habían siempre primado la estabilidad de los países Sur-Este del Mediterráneo y se mostraban orgullosos de la tradición de cooperación con los países de la zona pensando, incluso, en que había que aprovechar cara al Mediterráneo, de la experiencia adquirida en el apoyo a la transformación sistémica de los países socialistas.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> GARZÓN, G. (ed), *La Asamblea Euromediterránea*, Marcial Pons, 2011.

<sup>39</sup> ANNA LINDH FOUNDATION, *The Anne Lindh Review 2005-2011*, Alejandría, 2011.

<sup>40</sup> La Cámara de Comercio de Barcelona ha reclamado desde el inicio que la sede de esta institución pueda, llegado el caso, ubicarse en Barcelona como ciudad más poblada de la UE en el Mediterráneo. Tal solicitud ha contado con el beneplácito de la Asociación de Cámaras de Comercio del Mediterráneo (ASCAME).

<sup>41</sup> COMISIÓN EUROPEA, Comunicación conjunta del Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: «Aso-

Lo dicho hasta aquí demuestra que el Proceso de Barcelona había cumplido con los objetivos institucionales de cooperación que se había marcado dentro de las posibilidades derivadas de los conflictos políticos existentes en la zona.

Además y a través de acciones positivas a favor de avances democráticos, la política europea de vecindad tiene más ambiciones de condicionalidad política que la UpM ya que ésta, cómo organismo internacional, «trabaja con los Estados y los gobiernos que están en el poder, con todo el respeto».<sup>42</sup>

## 2. LA COOPERACIÓN ECONÓMICA EUROMEDITERRÁNEA EUROPEA: ¿SE NECESITABA LA UPM?

### A. Comercio exterior

A lo largo de los años Europa fue abriendo sus fronteras a las exportaciones —con algunas salvedades agrícolas— de los países mediterráneos para ayudarlos a integrarse en la división internacional del trabajo, abriéndoles las puertas de los mercados consumidores europeos. Esto es, de hecho, mucho más importante que las ayudas financieras y de proyectos. La UpM no se ocupa de esta apertura comercial de manera específica.

Fue dentro del Proceso Euromediterráneo donde se introdujo la acumulación paneuromediterránea de origen de las mercancías y se avanzó en el reconocimiento de normas técnicas para abrir el mercado interior de la UE a las mercancías mediterráneas. El terreno más delicado sigue siendo el de los productos agrícolas sometidos a la Política Agrícola Común. También se debe al proceso euromediterráneo el inicio de las discusiones sobre la liberalización de servicios y el debate sobre la liberalización energética.

Es cierto que la puesta en marcha de los acuerdos comerciales europeos con los países mediterráneos no ha tenido un gran impacto sobre las exportaciones de los países asociados salvo el caso de Turquía,<sup>43</sup> pero esto no es

---

ciación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo Meridional», *Doc. COM (2011) final* de 8 marzo 2011.

<sup>42</sup> SIYILMASI, F., Entrevista concedida al diario barcelonés *La Vanguardia*, 14 abril 2013, p.12.

<sup>43</sup> PARRA, M. D.; MARTÍNEZ, I.; SUÁREZ, C., «El impacto de los acuerdos de libre comercio en los países del Norte de África y Oriente Medio 1990-2010», Ponencia presentada a la Reunión de Economía Mundial incluida en el disket editado por la Universidad de Jaén, Jaén, 2012.

nada que vaya a solucionar la UpM salvo que con los proyectos de «Autopistas del Mar» se faciliten los intercambios.

Desde un punto de vista legal, muchos de los países mediterráneos han avanzado en la adopción de ciertas normas europeas para mejor comerciar con la UE, aún a pesar de no existir perspectivas de adhesión futura a la UE,<sup>44</sup> pensando, esto sí, en una —por el momento utópica— futura área de libre comercio euromediterránea.<sup>45</sup>

La realidad es, sin embargo, que la cuestión comercial no parece ser la que más interesa a los países del Sur del Mediterráneo pues ya casi todas sus exportaciones están en libre acceso al mercado europeo, sea por el Sistema de Preferencias Generalizadas o por la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida de la OMC<sup>46</sup>. Marruecos ha presionado por obtener un «Estatuto Avanzado»<sup>47</sup> para lograr que este libre acceso comprenda, también, a la práctica totalidad de los productos agrícolas<sup>48</sup>.

Todo esto se había y se ha logrado en el contexto del Proceso Euromediterráneo de Barcelona y de los Acuerdos de Vecindad y Asociación bilaterales UE-países mediterráneos sin que debiera esperarse que la UpM hiciera avanzar el proceso comercial de forma directa.

### B. Cooperación financiera y técnica

Desde el punto de vista de la cooperación financiera y técnica en el que las acciones comunitarias son sólo complementarias de las actuaciones nacio-

---

<sup>44</sup> GARCÍA DURÁN, P.; MILLET, M., «The EU Strategy of Policy Convergence with its Neighbours in the Area of Trade», *Documents de Treball de la Facultat d'Economia I Empresa de la Universitat de Barcelona*, nº E111/251, enero 2011; y SÁNCHEZ, J. (dir), «Towards the Free Trade Area (Euro Med Market Programme 2002-2009)», Barcelona, European Institute of Public Administration, European Centre for the Regions, 2009.

<sup>45</sup> BACARIA, J.; TOVIAS (eds.), *Librecambio Euromediterráneo: impacto del Área de Libre Comercio en el horizonte 2010*, Barcelona, Icaria, 1999.

<sup>46</sup> MILLET, M.; GARCÍA DURÁN, P.; CASANOVA, E., «La liberación comercial de la UE con los países vecinos: ¿un arma de doble filo?», en BARBÉ, E. (dir), *La Unión Europea más allá de sus fronteras*, Madrid, Tecnos, 2010.

<sup>47</sup> MARTÍNEZ, C., «El Estatuto avanzado de Marruecos en la UE», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 13, nº 34, sept-dic 2009, pp. 895-914.

<sup>48</sup> El capítulo agrícola de este acuerdo de estatuto avanzado Marruecos-UE entró en vigor el 1 de julio de 2012. Las excepciones al libre cambio han quedado limitadas a unos pocos productos como son el tomate, el pepino, la fresa, el calabacín, el ajo y las clementinas.

nales, la mayoría de los estados miembros de la UE mantienen programas de ayuda bilateral con algunos de los países del Mediterráneo Sur y contribuyen a las instituciones internacionales financieras<sup>49</sup> y no financieras<sup>50</sup> que tienen a varios de los países mediterráneos como beneficiarios de sus apoyos financieros y técnicos.

Para dar credibilidad a la asociación euromediterránea, la UE disponía y dispone de ayudas financiadas por el Presupuesto Europeo común. Esta actuación viene actualmente realizada a través de los Instrumentos Financieros de Vecindad y Asociación, del Instrumento de Desarrollo y del Instrumento de Derechos Humanos<sup>51</sup>.

De esta manera y además de los créditos de líneas de cooperación que la UE tiene abiertas a favor de acciones en todo el mundo (cofinanciación con las ONGs, Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, acción contra el SIDA, etc.), el Consejo Europeo de Cannes de junio de 1994 decidió la puesta en marcha del programa MEDA (desde enero de 2007 integrado en el Instrumento de Vecindad y Asociación) para englobar las financiaciones disponibles a favor de los países del sur del Mediterráneo. Los sectores de inversión o ayuda son pactados en los Planes Indicativos Nacionales y Regionales pactados entre la UE y los estados beneficiarios. Al mismo tiempo y a requerimiento de la UE, el Banco Europeo de Inversiones —bien sea con sus recursos propios bien con financiación comunitaria— puede apoyar tanto los programas de ajuste estructural como determinados proyectos específicos en tales países.

La UpM no dispone, por el contrario, de un paquete financiero específico para financiar los proyectos que llegue a «labelizar» (labelling) como ocurre en el contexto de la Política de Vecindad y Asociación respecto a los Programas Indicativos Nacionales y Regionales previamente pactados entre UE y beneficiarios, sino que debe buscar financiaciones *ad hoc* para los proyectos de que acepte emprender a través de su proceso multifase:

- Registro los proyectos que se le sometan en alguna de sus seis aéreas de actuación;
- Evaluación técnica de la viabilidad del proyecto que se le ha sometido;

---

<sup>49</sup> Como, por ejemplo, el Banco Mundial o el Banco Africano de Desarrollo y sus respectivas corporaciones de inversión.

<sup>50</sup> En especial las agencias de las Naciones Unidas de mayor contenido de cooperación al desarrollo.

<sup>51</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Our Neighbours: Panorama of Regional Programmes and Projects in the Mediterranean Countries*, Brussels, 2010.

— Petición al SOM para que sus miembros acepten los proyectos por unanimidad (labelling) y a partir de aquí: promoción de los proyectos a financiadores potenciales interesados que estén dispuestos a apoyarlos y monitoreo y seguimiento, finalmente, del proceso de lanzamiento y ejecución.

Los mecanismos euromediterráneo y de la UpM son, pues, distintos pero el problema es que los recursos que la UpM ha conseguido movilizar hasta hoy son relativamente escasos y quedan lejos del optimismo inicial del Presidente Sarkozy de que el sector privado podría realizar aportaciones del orden de 12.000 millones de euros y no digamos ya del optimismo en la reunión de Dauville —en que se desbloqueó la UpM por el consenso entre Merkel y Sarkozy— en que se llegó a hablar de una movilización de recursos públicos y privados para los proyectos catalizados por la UpM del orden de 70.000 millones de euros. ¡Eran años de vacas gordas!

Hay, además, que tener en cuenta que en algunos programas indicativos nacionales y regionales financiados dentro de la Política de Vecindad se recogían cuestiones sobre las que inciden las aéreas de actuación de la UpM. En el 6º programa marco de I+D+I de la UE se incluyó, ya, la posibilidad de cooperación con los países mediterráneos. En la cooperación medioambiental del proceso de Barcelona se había ya previsto la descontaminación del Mediterráneo como objetivo para 2020 —lo cual venía a ser lo mismo que uno de los objetivos establecidos por la UpM—. Programas de seguridad social y diálogos sobre lucha contra el terrorismo y el control de las migraciones ilegales estaban también abiertos. Proyectos de redes de transportes y comunicaciones y gaseoductos y oleoductos estaban asimismo en discusión de cara a futuras financiaciones y estudios en colaboración con el BEI.

Las cinco líneas de acción prioritaria del programa Indicativo Regional Euromed para 2005-2006<sup>52</sup> presentaban, además, concomitancias con las áreas prioritarias de la UpM.

El MEDA se fue canalizando de forma individualizada a los ocho beneficiarios del Sur de acuerdo con los protocolos financieros pactados individualmente en los respectivos Programas Indicativos Nacionales para cada uno de ellos:<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Tales cinco líneas eran: convertir en realidad la zona de libre comercio euromediterránea para 2010; promover iniciativas de infraestructuras regionales; promover la sostenibilidad de la integración euromediterránea; promover el estado de derecho y el imperio de la ley y acercar el partenariado a las poblaciones

<sup>53</sup> Este sistema de atribución diferencia a MEDA I de MEDA II. Fue en mayo de 2000 que la Comisión revisó sus métodos de trabajo respecto a la ayuda que anteriormente solamente se había basado en la programación presupuestaria anual.

Argelia, Territorios Palestinos, Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria y Túnez.<sup>54</sup> El Comité MED presidido por la Comisión Europea y participado por los Estados miembros fue siempre el encargado de aprobar el contenido de los respectivos programas indicativos nacionales previamente pactados entre los servicios de la Comisión Europea y el país beneficiario.

Tras la estrategia adoptada por la Comisión Europea desde el año 2000 y de acuerdo, además, con las líneas establecidas en los Foros sobre la Eficacia de la Ayuda que se han ido llevando a cabo desde la Declaración de París y el Plan de Acción de Accra, luego redefinido en Busán, se procuró que las ayudas se focalizaran sobre un reducido número de sectores estratégicos para que la masa crítica de la intervención financiera pudiera tener mayor efectividad y para que la visibilidad de la intervención fuera mayor.

Dada la diferencia entre los recursos disponibles en la Política de Vecindad y Asociación de la UE y los escasísimos recursos que ha podido movilizar hasta ahora la UpM para los Proyectos «labelizados» y para los que se han buscado financiadores, hay que convenir en que el momento de lanzamiento de la UpM no ha sido el mejor por la mala coyuntura mundial y por la escasa diferenciación entre las áreas de acción para proyectos establecida en las Conferencias de París y Marsella en 2008 (vid supra) y las prioridades para la programación nacional y regional puestas en marcha a través del Proceso de Barcelona y la Política de Vecindad y Asociación.

Es, pues, normal, que la Comisión Europea acogiera con escepticismo la iniciativa de Sarkozy pese a que, para no crear enfrentamientos con Francia, dijera que acogía la idea como de reforzamiento de su compromiso mediterráneo<sup>55</sup>.

El hecho de que la UpM se haya consolidado como un Organismo Internacional, que la UE haya asumido la copresidencia Norte de la UpM y que funcionarios de la Comisión Europea y del BEI hayan sido adscritos al Secretariado de la UpM ha servido para superar en buena parte la reticencia inicial<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> La UE tiene un régimen de ayuda presupuestaria especial para Turquía en su calidad, desde 2002, de país candidato a la adhesión a la UE.

<sup>55</sup> COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: «El Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo», doc. COM (2008)319 final, 20 mayo 2008.

<sup>56</sup> TIRKIDES, Y.; THEOPHANUS, A., «From the Barcelona Process to the Union for the Mediterranean: Rethoric versus Record», en JOVANOVIĆ, M. N., *International Handbook on the Economics of Integration*, vol. I pp. 326-349, Cheltenham, Edward Elgar, 2011.

#### IV. LOS PRIMEROS PROYECTOS DE LA UpM

Poner la UpM en marcha no fue tarea fácil. Tras una serie de tanteos iniciales, el embajador jordano ante la UE Ahmad Masa'deh fue elegido primer Secretario General de la UpM el 26 de enero de 2010, lo cual junto con la perspectiva de firma del acuerdo sede con España —ya mencionado— hizo posible la inauguración solemne del Secretariado en el barcelonés Palacio de Pedralbes el 4 de marzo de 2010. El segundo Secretario General (Amrani) y el tercero (Sijilmassi) ya han podido centrarse en el trabajo del Organismo.

El hecho de que tanto las Cumbres de la UpM previstas para el 6 junio de 2010 y, luego, pospuesta, para el 20-21 de noviembre tuvieran que suspenderse al no existir las circunstancias propicias a su celebración generó una sensación de fracaso del proyecto UpM<sup>57</sup>.

Pese a esta percepción política, agravada por la situación en el Próximo Oriente y por las tiranteces derivadas de las mal denominadas primaveras árabes, la realidad, es que la UpM opera normalmente. Su Secretariado ha ido empezado a funcionar luchando por encontrar financiadores para llevar adelante los proyectos euromediterráneos que deberían llenar de contenido al nuevo Organismo Internacional Intergubernamental con las aportaciones de Estados miembros, Instituciones Financieras Internacionales y del sector privado. El propio Banco Mundial, el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Islámico de Desarrollo, la Comisión Europea y Francia, Noruega, Turquía, Finlandia y Bélgica se han interesado en cofinanciar proyectos de la UpM labelizados.

El primer proyecto a financiar por la UpM se aprobó solamente el 24 de junio de 2011: una planta desalinizadora para la zona de Gaza que cuenta ya con promesas de financiación de los países del Golfo (150 millones de euros) y de Francia (10 millones). El Plan Solar está pendiente del Master Plan que debe ser aprobado por la Reunión de Ministros de Energía prevista para diciembre de 2013 y el proyecto de «Autopista del Magreb» se aprobó el 10 de febrero de 2012 con una inversión prevista de 670 millones de euros con dos sectores: uno desde Túnez a la frontera argelina y el otro desde Marruecos a la frontera argelina sin que, por el momento, se haya podido avanzar en el recorrido completo por el hecho de que la frontera marroquí-argelina está cerrada desde 2004. El proyecto de Universidad Euromediterránea de

---

<sup>57</sup> ALIBONI, R., «The State of Play of the Union for the Mediterranean in the Euro-Med Context», *Istituto Affari Internazionali, Documento IAI 10/17*, septiembre 2010; COLOMBO, S., «L'Union pour la Méditerranée entre l'ambigüité et la paralysie institutionnelle», en *Annuaire IEMed de la Méditerranée*, Barcelona, 2011, pp. 305-308.

Fez, con un presupuesto inicial de 100 millones de euros, va, también, tomando cuerpo. La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo debe aportar 300.000 euros para proyectos de pequeñas y medianas empresas. El BEI va a dar un apoyo inicial de 500 millones. Varios otros proyectos deben ser financiados por la Facilidad de Inversión de Vecindad.

La desalinizadora de Gaza (2014-17) como primer proyecto UpM, fue propuesto por la Autoridad Nacional Palestina y aprobado por el SOM, y ha podido ser lanzado por un importe total de 310 millones, aunque no esté aún totalmente financiado. Tres proyectos están ya en proceso de ejecución: la iniciativa Mujeres como creadoras de empleo, Gestión y financiación del sector del agua y «Logismed TA» (formación para funcionarios portuarios y de logística).

El 26 de mayo de 2010 se firmó en París, la creación del primer Fondo de inversión euromediterráneo en infraestructura con aportaciones del FEMIP gestionadas por el BEI y de bancos de Italia, Francia, Egipto y Marruecos. El proyecto de la Universidad Med de Fez, propuesto por las autoridades marroquíes, está también en fase avanzada. Junto a ello está avanzando el «Fondo de Transición para la Democratización» a favor de varios países del Magreb y del Mashrek en base al «G8-Deauville Partnership Instrument». El proyecto de más enjundia para el que se busca financiación (unos 2.000 millones de euros) es el ferrocarril jordano, que luego debe seguir hasta Irak y Siria. El de menos volumen es un proyecto de empleo juvenil para el emprendimiento destinado a los jóvenes y dotado de 300.000 euros.

A mediados de 2013 hay ya 14 proyectos que han recibido el etiquetado del SOM (proyectos labelizados) y hay unos 80 proyectos en estudio.

Pese a estos proyectos, la mala situación económica de la mayoría de los países europeos y la insuficiencia del Marco Financiero Plurianual Europeo aprobado dificultosamente en junio de 2013 hacen difícil que la UE y sus Estados miembros dediquen más recursos a la cooperación Norte-Sur a través del Presupuesto de la UE y los correspondientes Programas Indicativos nacionales y regionales.

El BEI, por su parte, aporta recursos haciendo de puente entre la Política Europea de Vecindad y Asociación (que hoy engloba al Proceso Euromediterráneo) y la UpM. Respecto a la primera impulsa proyectos en tres áreas: desarrollo de infraestructuras a través de créditos a largo plazo, protección del medio ambiente con bonificación de intereses con subvención del presupuesto europeo de cooperación y una línea de apoyo al desarrollo del sector privado bien sea por medio de préstamos en base a los recursos propios del BEI bien sea a través de operaciones de capital riesgo.

## V. CONCLUSIONES

La difícil puesta en marcha de la UpM —pese al activismo de su Secretariado— se está viendo dificultada por la inestabilidad política, por el impacto que las altas tasas de desempleo en el Norte y en el Sur del Mediterráneo generan, por las reacciones nacionalistas de los países del Sur frente a intervenciones del Norte y por las tensiones derivadas del porcentaje de población que vive por debajo de la línea de la pobreza en el Sur. Estos elementos han contribuido a situaciones de frustración que han ayudado al estallido de las revoluciones árabes alimentadas por la indignación de los jóvenes por no encontrar un empleo digno y por la acción transmisora de tal indignación por medio de las redes sociales.<sup>58</sup>

Una parte de esta indignación ha hecho difícil que la UpM avanzara, pues estas redes sociales manifestaron en algún momento indignación en contra de Europa por haber dado soporte a varios dictadores árabes al preferir el *statu quo* inmovilista a una opción democrática en consonancia con los valores que Europa se ha comprometido a hacer respetar en el mundo<sup>59</sup>.

Pese a este difícil arranque de la UpM y sus limitaciones actuales fácilmente reconocibles, la UpM es una esperanza si consideramos que la Europa a 28 tiene dificultades para mantener las cotas de ayuda al desarrollo que se había marcado la Europa a 15 como consecuencia de que entre los últimos miembros hay países relativamente pobres y como consecuencia de que, como se ha dicho, la crisis financiera global está frenando los flujos bilaterales europeos de ayuda al Tercer mundo<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> CAMPANTE, F. R.; CHOR, D., «Why the Arab World poised for Revolution? Schooling, Economic Opportunities and the Arab Spring», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 26, nº 2, Spring 2012, pp. 167-188.

<sup>59</sup> AMIRA, H.; SOLER, E., «Hacia un cambio de paradigma en las relaciones euromediterráneas», *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI), 76/2011, 27 abril 2011; DONNO, D., «Who is punished?: Regional Intergovernmental Organizations and the enforcement of Democratic norms», *International Organization*, nº 64, Fall 2010, pp. 593-625; HOLLYS, R., «No friends of Democratization: Europe's Role in the Arab Spring», *International Affairs*, vol. 88, nº 1, January 2012; LÓPEZ GARRIDO, D., «Necesidad, coherencia y oportunidad de la nueva diplomacia europea», en F. ALDECOA (coord.): *La diplomacia común europea: el Servicio Europeo de Acción Exterior*; MAHBOULI, A., «Transitions démocratiques et future de l'Europe», en Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras: *Decidir hoy para crear el futuro del Mediterráneo*, Actas del acto internacional celebrado el 24 de noviembre de 2011, Barcelona, 2012.

<sup>60</sup> GRANELL, F., «Can the Fifth Enlargement weaken the EU's Development Cooperation?», en ROY, J.; DOMÍNGUEZ, R. (eds), *Towards the completion of Europe*, University of Miami European Union Center, 2006.

En este panorama de dificultades, la UpM puede aportar recursos alternativos para el desarrollo del Sur si el Secretariado y si los «nuevos líderes» de los países del Sur —tras las revoluciones árabes— se implicaran más en el proyecto de cooperación regional impulsando, además, un diálogo político de gobernanza e interculturalidad y haciendo que la UpM promueva la creación de redes entre los pueblos y las culturas del Norte y el Sur de la zona de forma que estas se vuelvan imperativas<sup>61</sup>.

El Parlamento Europeo y la Comisión Europea hubieran querido incrementar los recursos y mejorar las intervenciones para la cooperación euromediterránea en los próximos años, pero, como ha dicho el Banco Mundial, no se trata tanto de dar más recursos a estos países del Sur como de mejorar su gobernanza y combatir la corrupción<sup>62</sup>. Este es un proceso lento y no fácilmente impulsable desde la UpM, pero en la que ésta empezando a involucrarse abandonando su acción puramente «hard» y avanzando en acciones «soft».

Una gran incógnita cara al futuro de la UpM radica en ver si es posible construir un Orden Islámico moderno y exitoso tras las revoluciones árabes<sup>63</sup> teniendo en cuenta, entre otras cosas, que en los países árabes hay una gran falta de cultura política democrática<sup>64</sup> y una enorme falta de líderes políticos reconocidos<sup>65</sup>.

Pese a sus limitaciones europeas actuales, la UpM constituye una oportunidad para hacer avanzar proyectos mas allá de lo que la simple ayuda europea al desarrollo puede hacer, pero sería bueno que el Secretariado contara con un presupuesto mas holgado y que hubiera mas «financiadores interesados» respecto a los proyectos que la UpM haya «labelizado».

El problema es, sin embargo, que las reuniones técnicas organizadas hasta aquí, no han hecho avanzar en demasía la implicación anterior de la UE

---

<sup>61</sup> High Level Advisory Group established at the initiative of the President of the European Commission, co-chaired by BENSALAH, A. A.; DANIEL, J., «Dialogue between Peoples and Cultures in the Euro-Mediterranean Area», Bruselas, 2003.

<sup>62</sup> WORLD BANK: *Better Governance for development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability*, Washington, Marcial Pons, Madrid, 2003, pp. 187-192.

<sup>63</sup> AJAMI, F., «The Arab Spring at One: A year of living Dangerously», *Foreign Affairs*, vol. 91, nº 2, pp. 56-65.

<sup>64</sup> LEON, B., Réflexions Européennes sur le Printemps arabe, entrevista publicada en *Afkar-Ideas*, nº 32, hiver 2011-2012, en pp. 11-15.

<sup>65</sup> GHORBAL, S.: « Révolutions: des lendemains qui déchantent », Numéro Spécial de *Jeune Afrique* sur l'état de l'Afrique, Hors série nº 30 (2012) , pp. 12-16.

respecto a sus asociados mediterráneo lo cual ha hecho decir a Khader que más que un proyecto de Unión, la UpM es una simple Unión de Proyectos<sup>66</sup>.

Habrà que ver hasta qué punto la normalización institucional de la UpM como Organismo Internacional —tras la asunción de las copresidencias europea y Sur de la UpM por parte del Servicio Europeo de Acción Exterior y de Jordania, respectivamente— van a hacer revivir el proceso de co-apropiación (ownership) que se pretendió crear al poner en marcha el nuevo Organismo Internacional —UpM— por la Declaración de la Conferencia Cumbre de París del 13 de julio de 2008 y por la Conferencia Ministerial de Marsella de noviembre del mismo año.

La sola existencia de la UpM como Organismo Internacional independiente debe permitir la búsqueda de fuentes financieras alternativas a la ayuda europea y debe permitir que la cooperación entre Europa y los países del Sur y Este del Mediterráneo se realice, a través de la UpM, en plano de igualdad y por consenso, lo cual debería mejorar el clima de las relaciones Norte-Sur y Sur-Sur a poco que los nuevos líderes de los países del Sur y del Este del Mediterráneo —tras el difícil periodo de primaveras árabes— y la totalidad de los líderes de los países del Norte se impliquen decididamente en la UpM.

De momento es un buen síntoma el que, a pesar de los cambios políticos y revoluciones y contrarrevoluciones que se han registrado en varios países del Sur, los trabajos técnicos de la UpM prosigan normalmente.

#### LA UNION POR EL MEDITERRÁNEO COMO ORGANISMO INTERNACIONAL Y COMO CATALIZADOR DE COOPERACION EUROPEA

RESUMEN: La Unión por el Mediterráneo es un Organismo Internacional Intergubernamental con institucionalización completa: Secretariado estable en Barcelona, Presupuesto, Estatutos y objetivos específicos. La UpM se lanzó para reforzar la cooperación europea con los países mediterráneos completando las acciones conducidas por la Comisión Europea en el contexto de la tradición de cooperación abierta desde 1960 y consolidada con las Conferencias Euromediterráneas de 1995 y 2005 y luego continuada con la Política Europea de Vecindad. Las dificultades financieras europeas actuales y las expectativas creadas por la Primavera Árabe están abriendo nuevas perspectivas para la UpM dado que como organismo internacional y no sólo como mero catalizador de cooperación europea puede buscar nuevas financiaciones en diversos países árabes y en instituciones financieras internacionales.

---

<sup>66</sup> KHADER, B., *L'Europe pour la Méditerranée: de Barcelone a Barcelone (1995-2008)*, L'Harmattan, París, 2009.

**PALABRAS CLAVE:** Secretariado de la Unión para el Mediterráneo; Cooperación Euromediterránea; Proceso de Barcelona; Copartenariado en el desarrollo; Primaveraes Árabes; Acuerdos de Partenariado Euromed; Servicio Europeo de Acción Exterior; Política Europea de Vecindad.

#### THE UNION FOR THE MEDITERRANEAN AS AN INTERNATIONAL AGENCY AND AS A CATALYST OF EUROPEAN COOPERATION

**ABSTRACT:** The Union for the Mediterranean (UfM) is an International Intergovernmental Agency having a complete structure: Stable Secretariat in Barcelona, Budget, By Laws and specific targets. The UfM was supposed to reinforce the European cooperation with the Mediterranean Countries completing the actions conducted by the European Commission in the framework of the tradition of Cooperation opened since 1960 and consolidated with the Barcelona Euromediterranean Conferences of 1995 and 2005 followed by the European Neighbourhood Policy. The financial difficulties of Europe today and the expectations created by the Arab Spring are opening new perspectives for the UfM because as a International Agency and not as a mere Catalyst of European Cooperation can look for fresh money in diverse Arab Countries and International Financial Institutions.

**KEY WORDS:** Union for the Mediterranean Secretariat; European Mediterranean Cooperation; Barcelona Process; Co-ownership in development; Arab Spring; Euromed-Partnership Agreements; European External Action Service; European Neighborhood Policy.

#### L'UNION POUR LA MEDITERRANÉE COMME ORGANISME INTERNATIONAL ET COMME CATALYSEUR DE COOPÉRATION EUROPÉENNE

**RÉSUMÉ:** L'Union pour la Méditerranée est un Organisme International Intergouvernemental avec une institutionnalisation complète: Secrétariat stable siégeant à Barcelone, budget, statut international et objectifs concrets. L'UpM a été conçue pour renforcer la coopération européenne avec les pays de la Méditerranée complétant l'action menée par la Commission Européenne dans le contexte de la tradition de coopération ouverte depuis 1960 et consolidée avec les Conférences Euro-méditerranéens de Barcelone de 1995 et 2005 suivie par la Politique Européenne de Voisinage. Les difficultés financières européennes d'aujourd'hui et les perspectives créées par les Printemps Arabes ont ouvert des perspectives nouvelles pour l'UpM puisque comme organisation internationale et pas simplement comme catalyseur de coopération européenne peut chercher des ressources financières fraîches auprès des pays arabes et des institutions financières internationales.

**MOTS CLÉS:** Secrétariat de l'Union pour la Méditerranée; Coopération euro-méditerranéenne; Processus de Barcelone; Co-partenariat dans la coopération au développement; Printemps arabes; Accords de Partenariat euro-méditerranéens; Service Européen pour l'Action Extérieure; Politique Européenne de Voisinage.