

PERIFERIA Y VECINDAD: NUEVOS AIRES EN LAS RELACIONES EUROMEDITERRÁNEAS

EDUARD SOLER i LECHA

*¿Y que será de nosotros sin bárbaros?
Quizá ellos fueran la solución después de todo
"Esperando los Bárbaros", KONSTANTINOS KAVAFIS*

En los confines de la Unión

Los países del sur del Mediterráneo se sitúan en la periferia de la Unión Europea, uno de los tres grandes polos de desarrollo a nivel mundial junto a América del Norte y Japón. Esta situación periférica puede acentuarse en el momento en que la Unión se dispone a hacer frente a la mayor ampliación de su historia. La adhesión de diez nuevos países, y entre ellos sólo dos de la cuenca mediterránea¹, se ha presentado a menudo como un paso decisivo para la reconciliación entre la geografía y la historia europea². ¿Pero dónde queda el Mediterráneo en esta recomposición del escenario europeo? Muchos temen que en una situación marginal.

Los casos son bien distintos según los países. En cuanto al nivel de integración con la Unión se pueden diferenciar cuatro grupos de países y un caso especial. En primer lugar encontramos los estados miembros. En segundo lugar Malta y Chipre que, según todas las previsiones, entrarán en la UE en el año 2004. Detrás se sitúan aquellos países que, como Turquía y en menor medida los Balcanes, están llamados a formar parte de la familia europea aunque casi nadie se atreva a prever en qué fecha³. Luego, se sitúan los demás socios del proceso euromediterráneo que, a pesar de demandas como la marroquí y la de ciertos sectores

¹ El caso de Eslovenia, bañada por el mar Adriático, es difícil de situar. Sin embargo, la dinámica emprendida por este país parece situarla más en una dimensión centroeuropea y alpina que no en el marco Mediterráneo.

² En la *Declaración de Laeken*, firmada bajo Presidencia Belga en diciembre de 2001 se habla de "inminente unificación de Europa"

³ Dentro de los Balcanes, parece que Croacia esté avanzando posiciones hacia esta meta. Ver por ejemplo el lobby del gobierno griego en "Papandreou in Zagreb", *Macedonian Press Agency*,

de Israel⁴, no está previsto que formen parte de la UE y, finalmente, el caso especial de Libia, ausente del proceso euromediterráneo.

El nivel de integración con la UE no es un tema banal. Sólo los centros del sistema económico y político mundial están sacando provecho del proceso de globalización, unos centros que, además, no siempre han tenido la suficiente habilidad para evitar que sus periferias respectivas queden sumidas en la miseria. Sea como fuere, el Mediterráneo parece consolidarse como una frontera líquida entre el desarrollo y la miseria, entre la paz y la inseguridad, entre el estado de derecho y la arbitrariedad de las elites locales y, ante todo, entre la esperanza y la frustración. Dado que el mantenimiento o el ahondamiento de estas desigualdades es difícilmente sostenible a largo plazo, parece urgente un replanteamiento de la gestión de la vecindad entre la Unión y los países del Mediterráneo, sobre todo en un momento en que, por un lado, el debate sobre los límites de Europa es de rabiosa actualidad y, por otro lado, se hacen evidentes las insuficiencias del proceso euromediterráneo.

Es en este marco que debemos situar las recientes discusiones vividas en las instituciones de la Unión sobre la necesidad de diseñar una nueva política de vecindad hacia el Este y también hacia los países del Mediterráneo. Una política que en su vertiente sur, en principio, coexistirá con el proceso euromediterráneo pero que, a largo plazo, quizá pueda llegar a suplantarle.

Una nueva política de vecindad para la Unión

Con la vista puesta en la ampliación de la UE a veinticinco miembros y posteriormente a veintisiete o veintiocho, las fronteras de la Unión se desplazan hacia nuevos horizontes, obligando a gestionar vecindades complejas: con Belarús, con Ucrania, el caso especial de Kaliningrado o el de Moldova, por no hablar de la posibilidad de que Irán, Armenia, Azerbaiján, Georgia, Irak o Siria tengan frontera con la UE tras la aún incierta adhesión turca⁵.

Ante tal realidad emergen dos tipos de preguntas. Por un lado están las cuestiones de tipo más teórico y que giran, principalmente alrededor de si estas nuevas fronteras son

⁴ Ver, por ejemplo el artículo de Sharon Sadeh "Israel? In the EU?", *Ha'aretz English Edition*, 10 de diciembre de 2002.

⁵ Ver la ponencia "El Futuro de la PESC en el debate actual de la UE", de Alberto Navarro, jefe de gabinete de Javier Solana, recogida como Working Paper nº 38 del Observatorio de Política Exterior Europea, (disponible en la sección de Working Papers de la página web de este centro: www.uab.es/iuee)

23 de enero de 2003.

definitivas o si, por el contrario, dichos países pueden llegar a ser miembros de la UE. Por otro lado, se plantean también una serie de reflexiones más pragmáticas que parten de la constatación que, junto a la existencia de una frontera complicada en el Mediterráneo, con la ampliación los nuevos vecinos añaden nuevos focos de inestabilidad. Así se introducen en la agenda comunitaria asuntos sensibles como la necesidad de gestionar la proximidad de conflictos como el del Transdniester o el del Cáucaso así como la existencia de minorías irredentas o transfronterizas, siendo la minoría rusa una de las que puede comportar mayores quebraderos de cabeza.

El debate sobre las fronteras de la Unión se enmarca en la eterna discusión de cómo hacer compatible el proceso de ampliación y el de integración en Europa. Para algunos sectores, la actual ampliación y aún más si se piensa en nuevas fases, puede acelerar las disfunciones del sistema intergubernamental a la vez que entorpecer los procesos federativos en el seno de la Unión⁶. Sin embargo, también se suele reconocer que ha sido y sigue siendo gracias al horizonte de entrar a formar parte de la UE que muchos países han logrado grandes avances tanto en el ámbito económico como en la mejora de sus sistemas democráticos; la rápida conversión de los regímenes comunistas de la Europa Oriental así como los progresos en la situación política de Turquía se explica en gran parte por el hecho de haber tenido como meta su entrada en la UE. Pero no es nada sencillo hacer converger ambas realidades, y más si se tiene en cuenta que tras las reflexiones en torno a si se deben establecer límites al proyecto de la Unión subyace el debate sobre la esencia misma del proyecto europeo. Así ha quedado demostrado cuando la voluntad de dibujar definitivamente estos límites, dejando Turquía fuera de ellos, ha ido emparejada a una concepción cultural y civilizacional de Europa muy ligada a la herencia cristiana⁷.

Pero centrándonos en los aspectos más prácticos del proyecto deberemos analizar en qué línea van las propuestas que se están formulando sobre el tema de la vecindad. En el momento de redactar este artículo aún no se han negociado los aspectos concretos de este nuevo marco de relación entre la UE y sus vecinos. En buena medida el debate se reabrió con una carta conjunta del comisario Chris Patten y del alto representante de la PESC, Javier Solana, proponiendo la puesta en marcha de unos nuevos acuerdos que significaran una base durable, coherente y que supusieran un cambio sustantivo respecto a los acuerdos de asociación vigentes.

⁶ Sirva de ejemplo lo dicho por Croisat y Quermon según quienes es previsible que "la ampliación se haga al precio de una creciente diferenciación (...) la diferenciación constituirá cada vez más un constreñimiento que pesará sobre la evolución del proceso federativo europeo". Maurice Croisat y Jean-Louis Quermon, *L'Europe et le fédéralisme*, Monthcrestien, París, CLEFS Politique, 1999, 2ª edición, pág. 136.

⁷ Un punto álgido de esta polémica fue el revuelo causado por la entrevista a Valéry Giscard d'Estaing de Arnaud Leparentier y Laurent Zecchini en *Le Monde*, 9 de noviembre de 2002

Poco más tarde, esta misma filosofía se vio reflejada tanto en el anteproyecto de Tratado Constitucional de Giscard d'Estaing como en la Constitución de Romano Prodi⁸. El Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 recogía también esta sensibilidad y, mostrando la voluntad de estrechar los lazos con los países vecinos, se afirmó que “la Unión está decidida a evitar nuevas líneas divisorias en Europa y a promover la estabilidad y la prosperidad dentro de sus nuevas fronteras y más allá de ellas”⁹.

El presidente de la Comisión destaca entre quienes han desarrollado públicamente este nuevo concepto. De su aportación podríamos quedarnos con una imagen y una idea. La imagen: esta política de vecindad (o de proximidad, tal como él la define) debe tener como objetivo crear alrededor de la Unión un círculo de países amigos, desde Rusia hasta Marruecos. La idea: con estos países se concentra en la frase "*everything but institutions*", es decir que, salvo las instituciones existentes, la UE debe explorar la posibilidad de compartirlo todo, empezando por los valores y principios, con los países vecinos¹⁰. Tal escenario podría comportar que países terceros participaran en el diseño en la ejecución de determinadas políticas comunitarias. Quizá veamos algún día a Marruecos o a Ucrania participando, por ejemplo, en la política de transportes de la Unión. La extensión del Programa Tempus de colaboración en el campo de la educación superior a los países del Mediterráneo (los del Este ya participaban en él), puede significar un primer paso en esta dirección.

Analicemos qué aplicaciones prácticas tiene la idea del Presidente de la Comisión. En lo que concierne al tema de los valores y los principios, una de las mayores dificultades al compartir políticas con los países vecinos de la Unión son los precarios estándares democráticos de algunos de ellos, así como la enorme distancia que separa sus estructuras económicas y sus sistemas legales. En por ello que Prodi avanza una posible idea para intentar paliar esta situación y es la de fijar una especie de "Criterios de Copenhague de Proximidad" para conseguir cierta armonización. Así, se acepta que las relaciones que se tengan con uno u otro país sean muy distintas entre si, dependiendo del cumplimiento de estos criterios o de la voluntad política de ambas partes; consecuentemente, se configuraría un marco heterogéneo, flexible y condicional. Aspectos en los que también Patten y Solana hicieron hincapié.

⁸ En el primero, del 28 de octubre de 2002, se le consagra el título IX en su totalidad y está disponible en: <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/02/cv00/00369es2.pdf>. El segundo, del 5 de diciembre del mismo año, le dedica un artículo, el 27, y se encuentra en: http://europa.eu.int/comm/commissioners/prodi/pdf/const_fr.pdf

⁹ Conclusiones de la Presidencia (epígrafe: la unión ampliada y sus vecinos). Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002.

¹⁰ Ponencia de Romano Prodi “L'Europe élargie, une politique de proximité comme clé de la stabilité” en el marco de la *sexta conferencia mundial de la red ECSA titulada: Paix, sécurité et stabilité Dialogue international et rôle de l'UE*

Una flexibilidad que no supondrá contradicción alguna con la evolución reciente del proyecto europeo. En el diseño actual de la UE ya se prevén cláusulas de “opting out” por las cuales algunos estados miembros deciden no participar en una determinada política, así como el mecanismo de las cooperaciones reforzadas que posibilita que una serie de países cooperen en determinadas políticas sin tener que esperar al resto. La política de vecindad puede acelerar esta tendencia sobre todo si se tiene en cuenta que en alguna materia, pueden llegar a participar países vecinos pero no algún país miembro. ¿Cómo sino interpretar la posibilidad, recientemente aceptada, de que un país aún no miembro de la UE (como Turquía) pueda estar presente en misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en las que Dinamarca estará ausente? Y es que, en efecto, la Defensa y los Asuntos Exteriores, dos ámbitos que están en el núcleo duro de la soberanía estatal, parecen campos abonados para el desarrollo de esta ingeniería de las geometrías variables¹¹. Así, en el preciso momento en que Europa puede extender su autoridad más allá de sus fronteras a la vez que recibe en su seno efectos externos a su territorio¹², esta nueva política puede mejorar la gestión de tal desafío, aún a costa de añadir nuevos elementos de complejidad en la maquinaria de la UE y particularmente en su Política Exterior¹³.

Un tema clave es si los países que se acojan a estos acuerdos de vecindad podrían llegar a formar parte de la UE. Sobre este punto no parece haber consenso, Patten y Solana parecen ser favorables a que la política de vecindad signifique el fin de la continua expansión de la Unión mientras que el discurso de Prodi es menos tajante y contempla que, en algunos casos, estos acuerdos puedan aplicarse a países llamados a entrar en la UE, pero en fechas aún lejanas. No obstante, en líneas generales este nuevo marco de acuerdos conlleva marcar unas fronteras, eso sí, más amables y permeables que las actuales¹⁴. Pero no deja de ser paradójico que, al mismo tiempo que el concepto de frontera se desdibuja, sea tan central la necesidad de fijar límites al proyecto europeo¹⁵. Nos podríamos preguntar si estamos ante el fin del sistema de Westfalia o, por el contrario, ante su perfeccionamiento. También puede aparecer la duda sobre si supone un nuevo paso en la construcción de un super estado Europeo o si se está avanzando

¹¹ Ver por ejemplo, su reflejo en las discusiones en la Convención en el Working Paper n.35 del Observatorio de Política Exterior Europea de Laia Mestres (disponible en la sección de Working Papers de la página web de este centro: www.uab.es/iuee)

¹² Así nos lo recuerda Elisabeth Johansson en “The distant neighbors, EU, Middle East, North Africa and the Euro-Mediterranean Partnership”, Working Paper n. 37 del Observatorio de Política Exterior Europea (disponible en la sección de Working Papers de la página web de este centro: www.uab.es/iuee)

¹³ La existencia de múltiples espacios de colaboración subregional conduce a Europa a una estructura integrada en múltiples niveles, ver Elisabeth Johansson, *Subregionalization in Europe's Periphery: the Northern and Southern Dimension of European Union's Foreign Policy*. Quadern de Treball num. 36. Bellaterra, Institut Universitari d'Estudis Europeus, octubre de 2002.

¹⁴ Sobre el concepto de las fronteras en el contexto europeo ver Malcon Anderson y Eberhard Bort *The Frontiers of the European Union*, New York, Palgrave, 2001.

¹⁵ Ver Bertrand Badie, *La fin des territoires, essai sur le désordre internationale et sur l'utilité sociale du respect*. Bruxelles, 5 y 6 de Diciembre de 2002.

hacia formas nuevas de gobernanza. ¿Se está materializando un neomedievalismo de autoridades solapadas y lealtades múltiples¹⁶? ¿Concretamente, se convertirá la UE en lo que sería, según algunos, un modelo de Imperio neomedieval¹⁷? ¿Y cuál será su efecto sobre el área Mediterránea y sobre un Proceso de Barcelona que no pasa por su mejor momento?

La política de vecindad y el proceso euromediterráneo

En efecto, la política de vecindad obliga a replantear los actuales marcos de relación, a decidir si deben ser mantenidos, mejorados o simplemente substituidos por esta nueva política. No cabría plantearse la substitución del proceso euromediterráneo sino fuera porque este proceso no está dando los resultados deseados. En efecto, tras el optimismo de la Declaración de Barcelona de 1995 y los acuerdos de Oslo y Taba (1993 y 1995 respectivamente), la realidad en los últimos años es que el marco euromediterráneo está colapsado, por factores coyunturales pero sobre todo por factores estructurales y de fondo.

El proceso euromediterráneo se compone de dos dimensiones, la multilateral y la bilateral. La primera ha topado con varios contratiempos como el freno que supuso la congelación de los programas MED en 1996 a raíz de problemas en su gestión así como el inmenso obstáculo que representan las malas relaciones entre algunos de los socios del proceso, siendo el conflicto en Palestina, uno de los elementos que más ha entorpecido que salieran adelante propuestas conjuntas como la Carta para la Paz y Estabilidad en el Mediterráneo o el boicot de algunos países árabes a cumbres euromediterráneas en protesta por la presencia de Israel. El ámbito bilateral ha sufrido otro tipo de dificultades, el proceso euromediterráneo ha de acabar conduciendo a la creación de una gran área de libre comercio y su instrumento son una serie de acuerdos de asociación propuestos a los países terceros. Estos acuerdos son vistos con recelo por amplios sectores que desconfían de su efectividad para modernizar las estructuras económicas de los Países del Sur y del Este del Mediterráneo (PSEM) y que, en cambio, les atribuyen altos costes sociales y financieros.

¹⁶ Ver Hedley Bull, *The Anarchical Society, A Study of Order in World Politics*. New York, Columbia University Press, 1995, pp. 245-246. En su aplicación a la UE, Andrew Gamble "Regional Blocs, World Order and the New Medievalism" en M. Telo, *European Union and the New Regionalism*, Adelshot, Ashgate, pp.21-37

¹⁷ Jan Zielonka "The New Enlarged Borders will Reshape the European Union" en *Journal of Common Market Studies*, Fayard, 1995.

Ante tal panorama no nos extraña que desde el mundo político y académico se hayan propuesto maneras de reinventar, relanzar o impulsar este proceso¹⁸. Y es que si el objetivo de la Declaración de Barcelona era conseguir un área de paz y estabilidad compartida, la situación actual dista mucho de esa meta. Así, las críticas coinciden en su mayoría en señalar una serie de puntos flacos del proceso euromediterráneo que, sin ánimo de ser exhaustivos, podrían resumirse en: asimetría política y negociadora entre el Norte y el Sur, la ausencia de estados mediterráneos como Libia en el proceso, la falta de instrumentos para evitar la permanente contaminación por el conflicto palestino, la falta de visibilidad del proceso de Barcelona tanto entre las sociedades del norte como del sur, recursos económicos insuficientes y dificultad para hacer efectivos los pagos, la ausencia de mejoras en el intercambio humano así como en la política agrícola, excesiva securitización del proceso y excesivo también el empeño europeo en la construcción del área de libre comercio.

El intento más reciente para relanzar el proceso euromediterráneo fue durante la presidencia española de la UE, en el primer semestre del año 2002. Con unas condiciones que no eran en absoluto propicias, las diplomacias española y comunitaria pusieron un gran empeño en intentar dar un nuevo soplo de vida al proyecto, al menos para intentar que no muriera, echando a perder así años de esfuerzos. A pesar de las críticas que se puedan haber hecho a la actuación española cabe destacar, entre otros, el éxito de haber consensuado un Plan de Acción de Valencia que aborda muchos de las críticas hechas al proceso. También debe reconocerse el haber introducido el debate sobre la institucionalización del proceso o el haber conseguido implicar a todos los gobiernos europeos en la conferencia de Valencia¹⁹.

Pero pasada la vorágine de la presidencia española todo volvió a la normalidad, o lo que es lo mismo, a una situación de parálisis que evidenció nuevamente una de las grandes flaquezas del proceso de Barcelona: su dependencia del impulso dado por las presidencias de turno de la Unión, siempre y cuando estas recaigan en países ribereños del Mediterráneo. Constatación que en el marco de esta reflexión nos lleva a la siguiente pregunta: ¿En qué medida la anunciada

¹⁸ Algunos ejemplos pueden ser, desde el mundo académico: Jean Paul Chagnollaud (dir.) *Euro-Méditerranée, un projet a réinventer*, *Confluences Méditerranée*, n.35, otoño 2000 o Bichara Khader, *Le partenariat euro-méditerranéen vu du sud*, Louvain-la-Neuve, L'Harmattan, 2001. En el ámbito político destacaríamos los dos documentos de la Comisión Europea preparativos de las Conferencias de Marsella y de Valencia y, finalmente y a caballo entre ambos mundos, se encuentran aportaciones como el *Policy Paper* del antiguo Institut Català de la Mediterrània "Idees per impulsar el procés de Barcelona, recomanacions i propostes a la presidència espanyola de la UE", Barcelona, diciembre de 2001.

¹⁹ Ideas desarrolladas por Eduard Soler i Lecha y Rina Weltner-Puig "Diálogo euromediterráneo: ¿una segunda oportunidad?" en Esther Barbé (coord.) España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional, colección Quadern de Treball, n.40, Bellaterra, Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2002, pp. 53-69. Disponible en la red como Working Paper Monográfico en su página web (www.uab.es/iuee). El debate se repite con la presidencia griega, ver: Stavridis, Stelios "The Barcelona Process after Valencia and Seville: What Priorities for the 2003 Greek Presidency?", *EU, LA, ME, SE Policy Report*, n.º2, 2002.

política de vecindad puede paliar esta situación así como los demás puntos débiles del proceso de Barcelona? Un tema más urgente si cabe dado que la UE, especialmente por la insistencia de los estados grandes, se plantea seriamente sustituir el actual sistema de presidencias por un Presidente del Consejo con un mandato más prolongado en el tiempo.

Es en gran medida con el objetivo de dotar al proceso euromediterráneo de vida propia que la Presidencia española apostó por el refuerzo de la dimensión institucional. De mantenerse esta tendencia y de implementarse la nueva política de vecindad, el esquema resultante podría ser el de una especie de división de tareas. El proceso de Barcelona se concentraría en la dimensión multilateral y tendría un enfoque institucional, explorando la posibilidad de establecer un auténtico Banco Euromediterráneo de Desarrollo, una Asamblea Parlamentaria o incluso crear un órgano ad hoc dedicado a dirigir las riendas de las relaciones euromediterráneas. Paralelamente, la política de vecindad se ocuparía de la dimensión bilateral de estas relaciones, poniendo en funcionamiento acuerdos y marcos de gestión que, a diferencia de los actuales, permitieran crear una región realmente integrada, aumentar las complicidades y mejorar las sinergias entre los países de ambas orillas²⁰. En principio, nada parece indicar que la nueva generación de acuerdos supongan un cambio radical en la orientación de los actuales; es más, probablemente consistan en un perfeccionamiento de los acuerdos de asociación euromediterráneos, tal como éstos lo fueron de sus precesores.

A pesar de las diferencias entre estas políticas, ambas convergen en un mismo objetivo que facilita su complementariedad: el de hacer del Mediterráneo una región menos periférica que en la actualidad²¹. Sin embargo también existe el riesgo de que la nueva política de vecindad repita algunos de los defectos del proceso de Barcelona. Entre los más evidentes, el de la asimetría. ¿Qué capacidad negociadora tendrá uno de los socios mediterráneos cuando su contraparte sea una Unión Europea de veinticinco estados? Además, este no es el único problema común con el proceso euromediterráneo. De no existir un refuerzo de la dimensión multilateral, la intensificación de la bilateralidad de las relaciones entre la UE y los países terceros del Mediterráneo puede que los procesos de integración sur-sur en la región sean más difíciles si cabe. Otro problema al que Europa deberá hacer frente es el de pensar cómo

²⁰ Dorothée Schmid señalaba que la necesaria flexibilidad del Partenariado se expresaría en el futuro en un marco más bilateral. Es ahí que entra la nueva política de vecindad. Dorothée Schmid, "Optimiser le processus de Barcelone" Occasional Paper n° 36, Insititute for Security Studies, julio de 2002 (www.iss-eu.org)

²¹ Así se desprende de la lectura de la ponencia de Romano Prodi "Europe et la Méditerranée: venons aux

compartir políticas con gobiernos no plenamente democráticos²². Luego, pero no menos importante, será acordar en qué políticas pueden integrarse los países del sur y en cuáles no. Países como Marruecos o Túnez desearán, probablemente, participar en la política agrícola de la Unión pero los países europeos difícilmente lo aceptarán. A su vez, algunos estados del norte querrán implicarlos en temas de Medio Ambiente o en el control de flujos migratorios, en los que los vecinos del sur no tienen porqué estar interesados.

Analizados los pros y los contras de la reformulación de una política de vecindad europea hacia el Mediterráneo, es el momento de pensar qué posibilidades tiene de salir adelante, de ver cuales serán sus apoyos y sus eventuales detractores. Quizá se deba a la novedad de la propuesta, pero de momento no ha suscitado críticas. Al contrario, más bien parece haber consenso entre las instituciones de la Unión y entre los países miembros sobre su oportunidad. Un consenso que se basa en la asunción compartida de tres premisas: primera, la UE no es un proyecto en permanente expansión territorial sino que se le debe fijar unos límites; segunda, la necesidad de promover la estabilidad y el desarrollo económico en la periferia, no como un acto de generosidad sino como una estrategia de futuro; y tercera, que para conseguir esto último es necesario una política más audaz hacia estos países ya que los resultados de las actuales han sido deficientes.

Del lado europeo los grandes puntales de esta nueva política pueden ser los países fronterizos que vean en esta política una manera más de estabilizar los países vecinos, aquellos que crean que a partir de este proyecto puede conseguirse un equilibrio entre la dimensión oriental y meridional de la UE²³, así como quienes deseen, por encima de todo, fijar unos límites físicos del proyecto europeo pero manteniendo una visión de Europa como una potencia a escala planetaria²⁴. Entre los socios mediterráneos, aquellos que se hayan resignado a no entrar nunca en la Unión pero deseen incrementar sus relaciones con Europa también pueden ver esta nueva política como una ventana de oportunidad.

²² Este problema se pone ya con el marco euromediterráneo, ver: Richard Gillespie y Richard Youngs (eds.) *The European Union and Democracy Promotion: the case of North Africa, Democratization*, volumen 9.1 (primavera 2002), Londres, Frank Cass.

²³ Éste ha sido ya un tema recurrente en el desarrollo del proceso euromediterráneo, ver: Esther Barbé "Balancing Europe's Eastern and Southern Dimensions", en Jan Zielonka (ed.) *Paradoxes of European Foreign Policy*, La Haya, Kluwer Law International, 1998, pp.117-129. Un reflejo actual de esta lógica puede observarse en el transcurso de un debate en la Asamblea Nacional Francesa sobre el futuro de Europa; allí se puso de manifiesto la necesidad de cambiar el marco de relación con los países del Magreb, argumentándose tanto a derecha como a izquierda que no hay motivo para dar una relación menos privilegiada a estos países que a Turquía. Patrick Roger y Philippe le Coeur "La question turque divise les députés français" *Le Monde*, 5 de diciembre de 2002.

²⁴ Un buen ejemplo de esta perspectiva que, en este caso no contempla a Turquía como un país al que se deba integrar sino al que tendría que aplicársele esta nueva política es un artículo de Helmut Schmidt, canciller alemán socialdemócrata entre 1974 y 1982, aparecido en *Die Zeit* y traducido al castellano con el título "Integración, no adhesión" *Caída de la Ley de Ley*, edición de febrero de 2002.

Dentro de la Unión pueden surgir algunas resistencias si este proyecto implica aumentar las partidas presupuestarias así como quienes sean contrarios, por un motivo u otro, a fijar unos límites definitivos para la UE. Entre los doce socios del proyecto de Barcelona las críticas pueden venir de parte de algún país al que se le ofrezca este estatus mientras que lo que realmente desea es la adhesión a la UE y es que en Turquía se ha vivido ya un intenso debate en este sentido²⁵. Pero también puede despertar críticas por representar un proyecto neocolonialista y eurocéntrico²⁶ que corre el riesgo de ser utilizado como instrumento de legitimación de regímenes autoritarios.

A pesar de las críticas que puedan suscitar tanto el proceso euromediterráneo como la política de vecindad, por el momento no se vislumbran grandes alternativas. Se ha hablado de intentar refundar el diálogo euroárabe o reforzar otros procesos subregionales (por ejemplo hacia el Magreb) pero dada la falta de integración y voluntad de diálogo político entre estos países, no vemos en qué medida podrían corregir los defectos del Proceso de Barcelona. La otra opción, la de pensar en una posible integración de los países del sur en la UE, parece inviable a día de hoy a pesar de que cuenta con algunos defensores²⁷.

En consecuencia, parece probable que más tarde o más temprano acabe aplicándose la nueva política de vecindad a los países de la cuenca Mediterránea, transformando nuevamente el equilibrio de fuerzas en el conjunto de la región. En nuestra reflexión final intentaremos evaluar si se modificará y en qué medida la relación de dependencia entre la Unión y sus periferias, especialmente la Mediterránea. Entendemos que tras los debates sobre la política de vecindad yace una honda reflexión sobre qué es y qué debe ser la Unión Europea, sobre su naturaleza interna (debate federalistas – intergubernamentalistas) pero principalmente sobre el papel que debe jugar en la escena internacional y, muy particularmente, respecto a su *near abroad*. Así, el debate no se genera sólo por un aspecto concreto sino que lo que está en juego es el modelo

²⁵ Véase el revuelo que creó la votación del 21 de noviembre en el Parlamento Europeo de un ofrecimiento de un estatus parecido a Turquía promovido por un sector importante del Partido Popular Europeo que finalmente no se aceptó. En el periodo previo a la celebración de las elecciones legislativas del 3 de noviembre en Turquía también fue un tema recurrente.

²⁶ El proceso de Barcelona también ha sufrido críticas de este estilo, ver entre otros Gema Martín Muñoz, “De Barcelona a Marsella. Balance crítico del proceso euromediterráneo” en G. Palomares Lerma, *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*, València: Tirant lo Blanch, 2002; Pierre Willa “La Méditerranée comme Espace Inventée” Department of Political Studies, University of Catania, JMWP n°25 y Michelle Pace, “The Ugly Ducking of Europe: The Mediterranean in the Foreign Policy of the European Union” *Journal of European Area Studies*, Vol.10, n° 2, 2002.

²⁷ Ver la argumentación de Jean Robert Henry, *Métamorphose du mythe Méditerranéen* en J.R. Henry y G. Groc (dirs.), *Politiques Méditerranéennes, entre logiques étatiques et espace civil*. París-Aix-en-Provence, Karthala-Iremam, 2000, pp.41-56.

futuro de Europa, es decir, si Europa será una potencia global y qué consecuencias tiene para su periferia²⁸.

Gestionar la proximidad, gestionar la dependencia.

Parece haber cierta contradicción entre la nueva política de vecindad y el espíritu de la declaración de Laeken dónde se decía que “la única frontera que establece la Unión Europea es la de la democracia y los derechos humanos”²⁹. En efecto, esta nueva política puede llegar a interpretarse como un instrumento más para intentar fijar unos límites geográficos al proyecto comunitario. Se trataría de hacer comprender a los países vecinos que ni pueden (ni deben) aspirar a formar parte de la UE. Pero paralelamente no se quiere estar rodeados por estados hostiles impregnados de resentimiento y frustración, se quiere mantener la capacidad de atracción que representa la Unión entre sus vecinos. Unos vecinos, y en particular el Mediterráneo, que no son, como señala Fulvio Attinà, un mero patio trasero de Europa pues los Estados Unidos han jugado y siguen jugando un papel de primera magnitud en la región³⁰.

Es en este marco que se encaja la imagen dibujada por Romano Prodi de construir en torno a la UE un círculo de países amigos, desde Rusia hasta Marruecos. Pero si utilizamos un lenguaje más propio de la *realpolitik*, quizá deberíamos llamarlo un cinturón de seguridad. Y siendo aún menos diplomáticos podríamos preguntarnos si en realidad lo que se pretende es establecer (o perfeccionar) una relación de dependencia entre un núcleo duro de países y sus periferias con el objetivo de incrementar la estabilidad regional y el de realzar el liderazgo europeo a escala internacional en detrimento de otras posibles alianzas. No es extraño, pues, que algunos autores hayan llegado a hablar de una especie de doctrina Monroe a la Europea, eso sí, más amable pero que viene a decir “Europa para los Europeos”, y en su caso el Mediterráneo también³¹.

²⁸ Ver Charlotte Bretherton y John Vogler *The European Union as a Global Actor*, Londres, Routledge, especialmente el capítulo quinto (pp. 138-268)

²⁹ *Declaración de Laeken*, firmada bajo Presidencia Belga, diciembre de 2001

³⁰ Fulvio Attinà, "Partnership and Security: some Theoretical and Empirical Reasons for Positive developments in the Euromediterranean area, en F. Attinà y S. Stavridis (eds.) *The Barcelona Process and Euro-Mediterranean issues from Stuttgart to Marseille*. Università di Catania, Pubblicazioni della Facoltà di Scienze Politiche, Milano, Dott. Giuffrè Editore, 2001, pag. 46. Sobre el papel de las superpotencias en el Mediterráneo ver Charles Zorgibe, *La Méditerranée sans les Grands?* París, Quadrige, PUF, 1996

³¹ Michael Emerson, "The Wider Europe as the European Union's friendly Monroe Doctrine" CEPS Policy Brief No. 27/October 2002. Center for European Policy Studies, disponible en: www.ceps.be

En todo caso, un primer análisis de este nuevo marco de vecindad nos indica que se caracterizará, en primer lugar, por la asimetría, flexibilidad y maleabilidad de las relaciones entre la Unión y cada uno de los países y, en segundo lugar, por los efectos de declarar sin ambages que estos países no son “integrables” dentro del proyecto europeo más que en su papel de periferia. Este diseño va más allá que el de una Europa a dos velocidades. El núcleo duro de países contará con unas fronteras definidas, con unas instituciones más o menos representativas, con unos derechos, unos deberes, una ciudadanía, un cuerpo legal y unos mecanismos de control. Pero nada de ello será válido para el círculo de países que rodee a este edificio, con ellos sólo se compartirán cuestiones puntuales además de unas reglas de buena vecindad.

Uno de los efectos principales que se espera con tal política es el de conseguir hacer de la periferia de la Unión un área de estabilidad, con un menor grado de conflictividad y con mejores canales para participar de los dividendos de la globalización, en vez de sufrir solamente sus efectos negativos. No obstante habrá quien opine que directa o indirectamente también tendrá como efecto el enquistamiento de una relación de dependencia. Sin embargo, esta dependencia existe independientemente de los acuerdos de vecindad con lo que lo realmente pertinente es preguntarse hasta qué punto los nuevos acuerdos la ahondarán o si, por el contrario, ofrecen la posibilidad de llegar a recortarla.

Si esta nueva política se implementa correctamente, el resultado debería ser el de la disminución progresiva de las desigualdades entre los países vecinos y la UE porque el mantenimiento de la situación actual es incompatible con la búsqueda de la ansiada estabilización de las periferias. Paralelamente, una mayor prosperidad de los países vecinos debería, a medio o largo plazo, en una menor dependencia o, en todo caso, en su sustitución por un progresivo estado de interdependencia. Así, la nueva política de vecindad no debería entenderse cómo una política de dominación a pesar que pueda parecerlo a primera vista.

Y es que, como veíamos con la apelación a la doctrina Monroe, es relativamente sencillo hacer comparaciones con anteriores proyectos de tintes imperiales. ¿Acaso no habrá quien argumente que lo que pretende la Unión es crear a su alrededor una serie de semi-protectorados? ¿No puede haber quien diga que se están estableciendo modernos lazos de vasallaje? Habrá probablemente quien hable también de los nuevos *limes* de la Unión que a semejanza de los *limes* romanos han de ejercer una función de contención. Quizá pueda empezarse a hablar de un proyecto imperial de Europa, entendido como modelo de fronteras flexibles y difuminadas, de múltiples lealtades y de soberanías compartidas, pero sin por ello dejar de ser un conjunto coherente en el marco del sistema internacional. En cualquier caso la combinación de esta búsqueda

dependencia sí que hará pensar en un proyecto de *Pax Europea* tal como antes se habló de una *Pax Romana* o una *Pax Americana*.

Pero si Europa quiere huir de acusaciones de imperialismo o de colonialismo no podrá más que volcar en esta política dosis importantes de esfuerzo y generosidad. Por ejemplo, si se aceptase coordinar la Política Agrícola Común con los países vecinos, la UE demostraría su compromiso real con el desarrollo de los terceros países³². También lo hará si decide aumentar y agilizar los pagos de las ayudas para las reformas estructurales que necesitan las economías de los países de la periferia para poder ser realmente competitivos y atraer flujos de inversión directa. Y así podrían darse muchos más ejemplos: en los transportes, en temas migratorios, en educación, etc. La UE debería avanzarse a las críticas y aprender de los errores pasados. Si ahora se está hablando reiteradamente de la necesidad que haya una apropiación del proceso euromediterráneo por parte de los países y sociedades del sur y del este del Mediterráneo, no puede aspirarse a menos con la política de vecindad. No puede quedarse en la alta política de la misma manera que tampoco puede funcionar sin ella. Un análisis parecido podría hacerse de las demás críticas que ha recibido el proyecto euromediterráneo.

Conclusiones

Todos los elementos analizados en este artículo parecen indicar la inminencia de la puesta en marcha de una nueva política europea tanto hacia los países de la Europa Oriental no candidatos a la adhesión, como hacia los países de la cuenca Mediterránea. Hay consenso en que es necesario (incluso urgente) cambiar el marco de la relación de la UE hacia estos países y, dada la ausencia de alternativas creíbles, se fortalece el diseño de esta nueva política que indistintamente se denomina de proximidad o de vecindad. Se basaría en la asunción de una serie de valores compartidos y se materializaría en una nueva generación de acuerdos que podrían llegar a permitir la participación de países terceros en políticas de la UE. Esta política es un paso más en la definición de unos límites geográficos para un proyecto europeo que no puede estar en permanente expansión pero que tampoco quiere renunciar a la voluntad de ganar peso en el sistema internacional. Consecuentemente, aplicar estos acuerdos a un país como

³² Desde el mundo académico se ha insistido en la inviabilidad de mantener la Política Agrícola Común (PAC) actual y la necesidad de reorientar su dimensión mediterránea. Entre otros, ver Henri Regnault, "Les échanges agricoles: une exception dans les relations euro-méditerranéennes" en M. Chateleus y P. Petit, *Le partenariat euro-méditerranéen: un projet régional en quête de cohérence*. n° hors série de Maghreb-Machrek, diciembre de 1997, pp 31-42 o, más reciente, Josep M^a Jordán Galduf "La agricultura y de estabilidad, a la vez que esta situación de prematura

Turquía que ha hecho de su adhesión el objetivo último de su política exterior, no es nada sencillo. Sin embargo, sí que puede ser bien acogido en muchos otros países de la cuenca mediterránea.

Esta propuesta se formula al mismo tiempo que el partenariado euromediterráneo sigue evidenciando sus flaquezas pese a los múltiples intentos para reformarlo. De ahí que sea lógico preguntarse si esta nueva política puede coexistir con el proceso de Barcelona o si está destinada a suplantarlo. Nuestra opinión es que ambos pueden ser complementarios aunque ello obligue a reestructurar el actual marco euromediterráneo que, quizá, deberá especializarse en la dimensión más multilateral e institucional de la política mediterránea. Nuestro artículo también pone de manifiesto la necesidad de analizar con detenimiento cuáles han sido los puntos flacos del proceso de Barcelona para evitar repetirlos al poner en marcha este nuevo proyecto. ¡Imaginémonos qué nivel de desesperación supondría tener en funcionamiento dos políticas deficientes al mismo tiempo! Entre los aspectos que merecen especial atención, hemos puesto énfasis en la necesidad que estos acuerdos no sean percibidos como una imposición europea dirigida a perpetuar la desigualdad y la dependencia que hacen del Mediterráneo un foco de tensión. En efecto, con la nueva política de vecindad vuelve a ser factible que renazca un verdadero espíritu de partenariado; porque aunque para Europa pueda ser rentable controlar una periferia, no lo es a costa de dejarla inmersa en procesos de desestructuración política, económica y social, y mucho menos dada la cercanía entre los países de la UE y el resto de los países mediterráneos.

los acuerdos de asociación euromediterráneos", Documentos CIDOB Diálogos Mediterráneos, nº 1, 22 octubre de 2001.

