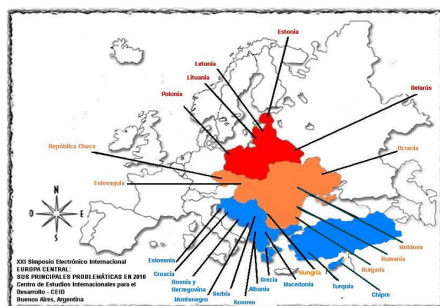


XXI SIMPOSIO ELECTRÓNICO INTERNACIONAL
EUROPA CENTRAL:
SUS PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS EN 2010



DEL 1º AL 26 DE NOVIEMBRE DE 2010

EL MEDITERRÁNEO:
LA COOPERACIÓN SUB-REGIONAL Y EL ROL DE LA
UNIÓN EUROPEA



Michele Comelli*

Resumen. El Mar Mediterráneo, más que cualquier otro, ha desempeñado no sólo un rol unificador, actuando como un puente entre las distintas regiones que lo circundan (Europa, África y Medio Oriente), sino que además ha sido un importante factor de competencia y división. Su definición geográfica no está libre de

* Miembro del Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma. El presente trabajo es una traducción del idioma inglés al castellano de la versión revisada y actualizada del siguiente artículo: M. Comelli, "Sub-regional Cooperation in the Mediterranean and the Role of the EU", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 15, Ejemplar 3, agosto 2010, pp 385-401. Una primer copia del trabajo original fue presentado en el seminario "La UE y el Multilateralismo Subregional", CIDOB, Barcelona, 28-29 enero 2009 – al inicio de la reunión del proyecto EU4SEAS (www.eu4seas.eu), auspiciado por la "7th Framework Programme of the European Commission".

desafíos, como tampoco su definición política, razón por la cual algunos académicos definen al Mediterráneo como una región que conecta otras regiones antes que una región en sí misma. Pero también se lo considera un conjunto de diferentes espacios subregionales. El presente trabajo sostiene que los distintos elementos heterogéneos, así como los diferentes sistemas políticos y económicos y las variadas percepciones de seguridad que tienen lugar entre las dos márgenes del Mediterráneo constituyen obstáculos al surgimiento de un espacio regional organizado y homogéneo. No obstante ello, la concepción de un espacio Mediterráneo común posee un valor normativo que podría ser empleado como catalizador político en aras de la cooperación en el área. Numerosas iniciativas de cooperación subregional han sido impulsadas en la cuenca del Mediterráneo, con resultados disímiles. La Unión Europea (UE) ha intentado incentivar la cooperación, tanto en forma indirecta mediante el apoyo a iniciativas subregionales, particularmente en el campo económico, como en forma directa mediante la Asociación Euro-Mediterránea (EMP – Euro-Mediterranean Partnership), que fuera reemplazada posteriormente por la Unión para el Mediterráneo (UfM – Union for the Mediterranean) y la Política Europea de Vecindad (ENP = European Neighbourhood Policy). Sin lugar a dudas, la cooperación liderada por la UE en el Mediterráneo representa la forma más importante y amplia de cooperación en esa área, aún cuando las últimas actividades de la UfM parecerían no ser consistentes con esta dirección. Ante la falta de resultados significativos alcanzados por la UfM hasta el momento, la ENP surge como la política más concreta para promover la cooperación entre las márgenes Norte y Sur del Mediterráneo.

1. Marco Histórico

Como su mismo nombre lo expresa, el mar Mediterráneo se encuentra totalmente rodeado por territorios diferentes¹, que en algunos momentos de la historia han estado unidos bajo un mismo dominio (civilizaciones greco-helénicas y romanas) pero que también han estado divididos por límites políticos, económicos, culturales y religiosos. Una breve mirada a la historia de la cuenca del

¹ El término "Mediterráneo" deriva del latín "*Mediterraneum*", que significa "mar en el medio de la tierra", de "*medius*" (mitad) y "*terra*" (tierra). Esta característica de la región del Mediterráneo ofrece una peculiaridad que Flavio Attina llama "las regiones del Mediterráneo", para referirse a "las regiones que rodean a los mares entre tierras y que incluyen distintos subsistemas de estados vinculados por sus propios vínculos", instituciones e identidades de sus habitantes que identifican a cierta cantidad de estas regiones en el mundo. Ver F. Attinà, "Regional Cooperation in Global perspective. The case of the "Mediterranean" regions", Jean Monnet Working Papers in Comparative International Politics 4 (1996).

Mediterráneo² revela que siempre ha sido un mosaico compuesto por distintos pueblos, culturas, idiomas y religiones. Solamente en contadas ocasiones estas diferencias pudieron conciliarse a través de iniciativas políticas. La expresión "*Mediterráneo*" se empleó más frecuentemente para referirse por lo general a algunas características comunes de una cultura o forma de vida material Mediterránea. En sus orígenes, el área del Mediterráneo fue la cuna de antiguas civilizaciones como la Mesopotámica o la Sumeria que se desarrollaron en sus proximidades allá por el año 4000 a.C. Posteriormente, en el siglo IV a.C., la mitad oriental de la región Mediterránea se unió por primera vez bajo el dominio de Alejandro el Grande. Finalmente los Romanos, después de vencer a la colonia Fenicia de Cartago en el año 202 a. C., unificaron toda la región del Mediterráneo manteniendo el control del "mare nostrum" hasta el Siglo V cuando el Imperio Bizantino se apoderó de la región oriental.

A partir del Siglo VII, las diferencias religiosas que surgieron en el Mediterráneo, el Cristianismo en el Norte y el Islam en el Sur, se intensificaron aún más con la expansión del Islam en la zona Sur del Mediterráneo y con las cruzadas entre los siglos XI y XIII. Como lo demostrara Braudel, sin embargo, algunas de las diferencias que pudo identificar entre las costas Norte y Sur (Oriental) del Mediterráneo afectaron durante mucho tiempo el surgimiento del Islam³ y por lo tanto la cuestión no puede reducirse únicamente a factores religiosos.

La importancia económica del Mediterráneo se redujo drásticamente después del descubrimiento de América y con el cambio operado en las principales rutas comerciales hacia el Atlántico. A partir de la Revolución Industrial, se produjo una brecha económica cada vez mayor entre algunas zonas de la costa Norte, particularmente entre Francia y el resto de los países. Mientras los beneficios del proceso industrializador se expandieron a los países de la costa Norte, los que estaban ubicados en la costa Sur continuaron sumidos en la pobreza. Durante el siglo XX, las principales potencias del mundo se disputaron el control de la región. El Mediterráneo fue un campo de batalla estratégico durante la Primera y Segunda Guerra Mundial y, hacia el final de ésta última, Estados Unidos reemplazó al Reino Unido como la principal potencia extranjera en el área. El período de la Guerra Fría acentuó las diferencias entre las márgenes Norte y el Sur-Sudeste del Mediterráneo en términos de sus sistemas económicos y políticos. Mientras gran parte de Europa Occidental abrazó los preceptos de la democracia liberal y de una economía de

² Para una breve referencia histórica sobre la Cuenca del Mediterráneo, ver Z. Sabic & A. Bojinovic, "Mapping a Regional Institutional Architecture: The Case of the Mediterranean", *Mediterranean Politics* 12, N°3 (2007); 317-337.

³ Ver F. Braudel (ed.) *The Mediterranean and the Mediterranean World* [Traducción de "La Méditerranée et le monde Méditerranéen"], Vol. II (Londres: Collins, 1972), p. 753.

libre mercado, el norte de África y algunos de los países del Levante seguían estando gobernados por regímenes autoritarios con economías controladas. Más aún, mientras la mayoría de los países del Sur europeo se integraban a la Unión Europea (UE), los países de la costa Sur del Mediterráneo no experimentaban un proceso de integración similar en términos económicos y mucho menos políticos, a pesar de la popularidad del Panarabismo y de las actividades de la Liga de Países Árabes y del Partido Baath. A partir de la década del 70, se realizaron algunos intentos, principalmente desde Europa, para promover la cooperación entre ambos márgenes del Mediterráneo. El final de la Guerra Fría, así como el proceso de globalización, trajeron consigo la necesidad de redefinir los espacios políticos, tanto a escala global como regional. Fue menester sustituir los planos conceptual y práctico de las esferas de influencia y centrarse en cambio en la formulación de nuevas formas de cooperación, particularmente económicas. Durante los años 90, se concretaron importantes avances en los procesos de integración regional en muchas partes del mundo. El proceso de la integración europea dio un gigantesco paso hacia delante con la creación del mercado interno y el libre tránsito de personas; este proceso estuvo, además, acompañado por un avance paralelo, aunque no tan notorio, en integración política como fue la firma del Tratado de Maastricht en 1991. Otras regiones del mundo también experimentaron un proceso de integración económica que resultaron en acuerdos tales como: el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA = North America Free Trade Agreement), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN = Association of Southeast Asian Nations), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Acuerdo de Libre Comercio de América Central-República Dominicana (DR-CAFTA = Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement), etc.

En el Mediterráneo, el proceso de integración económica y política fue mucho menos evidente y menos eficaz, particularmente en África del Norte y el Levante. Según algunos académicos, el área del Mediterráneo pasó incluso a convertirse en "quizás la fractura más importante"⁴ entre las regiones Norte y Sur del mundo. A pesar del fracaso de integración resultante, se concibieron algunas ideas y se hicieron intentos para incrementar la cooperación económica y seguridad política en la cuenca del Mediterráneo. Estos intentos se gestaron también como una reacción a la brecha cada vez mayor que se extendía entre el Norte y el Sur. El intento más destacado fue la Asociación Euro-Mediterránea (EMP = Euro-Mediterranean Partnership), más conocida como Proceso de Barcelona, que tuvo como objetivo la creación de una base para la cooperación Pan-Mediterránea en los campos políticos, económicos y socioculturales.

⁴ A. Cottey (ed.), *Subregional Cooperation in the New Europe* (Londres: Macmillan, 1999), 280.

Al mismo tiempo, se generaron algunas otras iniciativas en el nivel subregional.

2. ¿Es el Mediterráneo una región?

Antes de proceder al análisis de las iniciativas de cooperación, resulta menester definir al Mediterráneo como un espacio geográfico. A partir de una primera definición empírica, la cuenca del Mediterráneo incluye claramente a todos los países que lindan con él o con sus costas: Argelia, Chipre, Egipto, España, Francia, Grecia, Israel, Italia, Jordania, la Autoridad Palestina, Líbano, Malta, Marruecos, Portugal, Siria, Túnez y Turquía. Como señalara anteriormente, estos países se caracterizan por tener considerables diferencias políticas, económicas y culturales y, por lo tanto, considerar a la cuenca del Mediterráneo como una región única es un tema no carente de controversia. Por otro lado, el área del Mediterráneo podría encuadrarse en la definición general que utilizan los académicos de las Relaciones Internacionales (IR = International Relations) para clasificar a las regiones integradas por una determinada cantidad de países geográficamente próximos, que se perciben como poseedores de una cierta lógica interna en términos sociales, económicos, políticos, culturales, lingüísticos y/o institucionales⁵. Por el contrario, otras definiciones que especifican lo que se entiende por región parecen excluir a la cuenca del Mediterráneo como tal. Por ejemplo, la cuenca del Mediterráneo no puede encuadrarse en la definición de región internacional que brinda Calleya⁶, quien enfatiza las relaciones políticas que existen entre los estados que pertenecen a la misma. Según este autor, los criterios necesarios para que una región sea definida como una región internacional son los siguientes: el modelo de relaciones o interacciones cooperativas o conflictivas entre los estados, deben presentar un grado tal de continuidad e intensidad, que un cambio en las acciones de política exterior de uno de los estados ejerce una influencia directa en el diseño de políticas de los países vecinos; los estados deben tener cierta proximidad geográfica, la región debe conformarse con por lo menos dos pero probablemente más de dos estados; debe existir la posibilidad de acciones intrusivas. Según este punto de vista, "no existe evidencia de que existe una región

⁵ E. Johansson, "Subregionalization in Europe's Periphery; The Baltic and Mediterranean Dimension of EU's Foreign Policy", *Quaderns de Treball* 36 (Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2000), 9-10. Debe tenerse en cuenta que resulta difícil que los académicos lleguen a un consenso sobre una definición universal e inequívoca de una región.

⁶ S. Calleya, *Navigating Regional Dynamics in the Post-Cold War World. Patterns of Relations in the Mediterranean Area* (Aldershot: Dartmouth, 1977), 36."

internacional Mediterránea de ningún tipo⁷ y el Mediterráneo sería, por lo tanto, “un adyacente no-regional a dos regiones internacionales, Europa y el Oriente Medio”. Según otros académicos, la idea de la solidaridad Mediterránea resulta incluso “políticamente irrelevante”⁸ ya que la lealtad de los países del área no está dirigida primariamente a los demás países mediterráneos. No obstante ello, la idea de un espacio Mediterráneo común fue concebida durante la Guerra Fría, y muchas veces surgió por motivaciones políticas como una reacción contra Estados Unidos y Occidente en general⁹. Junto con esta reacción contra Occidente, también existió en el Mediterráneo un sentimiento de frustración generado tras la pérdida de su status de prestigio al ser desplazado del rol central que había desempeñado tanto a nivel político como económico¹⁰.

Lo que Calleya escribiera en 1997¹¹ continúa vigente en gran parte: “la noción de una región internacional Mediterránea no refleja la dinámica regional contemporánea presente en el área...y el Mar Mediterráneo es por lo tanto más que una frontera”, y “los países árabes eran árabes antes de ser Mediterráneos; de la misma manera, los países del Sur de Europa fueron europeos primero y Mediterráneos después.” La idea de considerar a la región como una “frontera” corre el riesgo de ser incluso reforzada por las medidas que han tomado los estados miembros de Europa para enfrentar el fenómeno de la inmigración irregular, tanto desde un punto de vista material como psicológico. En realidad, la visión que tienen los extranjeros de la UE es cada vez más parecida a la de una “Europa fortificada”, cerrada a los ciudadanos que habitan más allá de sus fronteras.

Aunque el Mediterráneo no pueda ser considerado una región propiamente dicha, el concepto normativo/creativo de considerar a toda la región del Mediterráneo como un espacio común es aún atrayente. Este concepto podría utilizarse como catalizador político potencial para fomentar la cooperación entre las márgenes Norte y Sur del Mediterráneo. La idea de la necesidad de contar con una mayor cooperación política y económica orientada a cerrar la brecha

⁷ *Ibid.* p. 236.

⁸ R. Aliboni, “The Role of International Organization in the Mediterranean”, trabajo preparado para el Seminario Internacional Halki sobre “The Mediterranean and The Middle East: Looking Ahead” (Halki, 13-18 Set, 2001), p. 2.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ R. Aliboni, “Espace et solidarité en Méditerranée: un point de vue de la rive nord”, trabajo presentado en la Conferencia “La Méditerranée Existe-t-elle?”, organizada por la Organización Descartes y el Instituto del Mundo Árabe en el marco de la Universidad Europea de Verano (París, 7-9 Jul. 1992), 8. Según R. Aliboni, “Siguiendo una brecha entre su pasado y su presente, entre la humildad de su condición y la percepción de sus capacidades, adquiridas a lo largo de la historia, el habitante del Mediterráneo es a menudo confrontado con una situación neurótica” (traducción del autor).

¹¹ Calleya, ver cita 6 arriba, p. 231.

entre las dos márgenes del Mediterráneo fue impulsada por la UE en 1995 en el núcleo de la Asociación Euro-Mediterránea (EMP), más conocida como Proceso de Barcelona, y recientemente incorporada a la Unión para el Mediterráneo (UfM).

Además de la dificultad que existe para transformar la idea de una región Mediterránea a nivel político en una realidad, también surgen otras complicaciones, debido a que la cuenca del Mediterráneo en sí misma puede ser visualizada como integrada por distintas subregiones. Más aún, la cantidad y definición de esas subregiones constituyen cuestiones controvertidas. Según algunos autores, el espacio Mediterráneo ha estado tradicionalmente subdividido en los siguientes tres subgrupos¹²: *Europa del Sur* (Portugal, España, Francia, Italia, Grecia, Turquía, Chipre y Malta), el *Mashreq* (Jordania, Israel, Líbano, Egipto, y la Autoridad Palestina) y el *Maghreb* (Argelia, Libia, Marruecos y Túnez). Sin embargo, como correctamente sostienen algunos académicos, la región del Mediterráneo es en realidad más extensa si se incluye la costa del Adriático¹³, una prolongación del Mediterráneo que ha sido muy importante en el desarrollo de la parte Mediterránea de Europa¹⁴. Otros autores, como Calleya, sugieren subdivisiones distintas como Europa del Sur, África del Norte y el Levante¹⁵. En cualquier caso, estos subagrupamientos no deberían ser considerados permanentes ni mutuamente exclusivos ya que se superponen unos a otros. Sin duda alguna, mientras el espacio geográfico no se modifica, sí lo hace el espacio político y por lo tanto algunos países pueden moverse de un grupo a otro. El ejemplo más significativo es Turquía, que es considerado como un país europeo y no europeo en forma alternada.

3. La dinámica subregional en el Mediterráneo

El análisis del subregionalismo en el Mediterráneo no es una tarea fácil. En primer lugar, si bien existen numerosos estudios sobre el regionalismo, no ocurre lo mismo con el subregionalismo¹⁶. En segundo término, la dificultad que existe en la identificación de una región Mediterránea tiene como consecuencia directa una escasez de

¹² D. K. Xenakis, "From Policy to Regime: Trends in Euro Mediterranean Governance", *Cambridge Review of International Affairs* 13, N° 1 (1999); p.254-270.

¹³ Sabic & Bojinovic, ver cita 2 arriba, p.318.

¹⁴ S, Calleya, "European Union policy towards the Mediterranean: The Euro Med Partnership and Region Building", trabajo presentado en la Conferencia "The Convergence of Civilizations?" *Constructing a Mediterranean Region* (Lisboa, 6-9 junio 2002)

¹⁵ Calleya, ver cita 6 arriba, p.103.

¹⁶ R. Whitman, "Sub-regional Cooperation across the Mediterranean", en *Sub-regional Cooperation within the EMP*, EuroMesCo Pares 18 (Lisboa: EuroMesCo Secretariat, IEEI, 2002), p.37.

estudios sobre el subregionalismo en el Mediterráneo. Sin duda, un punto de partida clave para la existencia de subregionalismo es la existencia de una región dentro de la cual tiene lugar el subregionalismo¹⁷. Según algunos autores, debería efectuarse una distinción entre el subregionalismo que es gestado por estados y la subregionalización que es motorizada por el mercado o creada por actores no estatales¹⁸. En la cuenca del Mediterráneo, la primera modalidad se encuentra más presente que la segunda¹⁹. Sin duda, el surgimiento del multilateralismo subregional en la cuenca del Mediterráneo ha sido frustrante a pesar de la cantidad de iniciativas que se han impulsado. Después de la finalización de la Guerra Fría, la cooperación regional y subregional se gestó en todo el mundo, y la cuenca del Mediterráneo no fue la excepción pero su ocurrencia ha sido mucho menos exitosa que en otras áreas del globo.

Como ya se ha demostrado, resulta muy difícil, si no imposible, arribar a una clara e incuestionable definición de los distintos espacios subregionales que existen en la cuenca del Mediterráneo. Una revisión de las relaciones presentes en el área nos lleva a compartir la conclusión esgrimida por Calleya en cuanto a que el Mediterráneo es un área donde la prioridad está puesta en las dinámicas subregionales, y no en las regionales.²⁰ Por ejemplo, para los países del Sur de Europa, las relaciones con los países de la UE son más importantes que las relaciones con los demás países del Mediterráneo. De la misma manera, los países del Maghreb tienden a priorizar las relaciones con los países de su subregión por encima de las relaciones con otros países Mediterráneos o africanos, mientras que su comercio está principalmente dirigido a la UE y los intentos de fomentar la cooperación política mediante la creación de organizaciones pan-Mediterráneas han sido eficaces sólo en parte.

Los planes más ambiciosos orientados a la creación de organizaciones basadas en el modelo de las grandes organizaciones intergubernamentales condujeron a las discusiones que tuvieron lugar en torno a la creación del Consejo del Mediterráneo y la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM). La propuesta para el Consejo del Mediterráneo, que intentaba ser una organización regional basada en el modelo del Consejo de Europa, fue presentada en Malta en 1992. El objetivo de la misma fue crear una organización cuyos miembros (la UE, la Liga Árabe y la Unión Árabe del Maghreb (AMU = Arab Maghreb Union)) adhirieran a los principios de la Carta de Naciones Unidas, incluido el respeto por la dignidad de la persona humana y el imperio de la ley. El Consejo del Mediterráneo hubiera podido implementar misiones de prevención del conflicto, de

¹⁷ Ibid.

¹⁸ A. Gamble & A. Payne, *Regionalism and World Order* (Basingstoke: Macmillan, 1996)

¹⁹ Whitman, ver cita 16 arriba, p.37

²⁰ Calleya, ver cita 6 arriba, p.230.

mantenimiento, restablecimiento y construcción de la paz en toda la región del Mediterráneo, subordinándolas a la autoridad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Sin embargo, esta organización nunca se constituyó. De la misma forma, el intento de crear el CSCM como una división dependiente de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) nunca se concluyó. El objetivo del CSCM, que fuera propuesto en primer término por Italia y España en 1989, estaba basado en tres supuestos. Primero, acentuaba la idea que Europa no debería desatender la costa Sur, fuente de sus raíces e identidad cultural. Segundo, la seguridad europea no debería separarse de la seguridad en la cuenca del Mediterráneo. Tercero, reconocía la necesidad de contar con un mecanismo de prevención de crisis en el Mediterráneo²¹. El objetivo del CSCM era el establecimiento de una sociedad Mediterránea integrada mediante la creación y la gestión de las relaciones de interdependencia entre Europa Occidental, África del Norte y el Oriente Próximo. La falta de consenso entre los miembros del CSCE llevó a que se abandonara la iniciativa en una de sus primeras reuniones en Palma de Mallorca en 1990. En ambas situaciones, se consideró inviable colocar a dos regiones internacionales muy diferentes sobre una misma base e institucionalizarlas con una estructura única.

Durante algún tiempo, con anterioridad al establecimiento de la EMP, la única organización política Mediterránea que funcionaba era el Foro Mediterráneo para el Diálogo y la Cooperación²². Esta organización fue creada en 1994 por Francia y Egipto como un instrumento de cooperación y se esperaba que fuera integralmente flexible y abarcativa.²³ El Foro del Mediterráneo convocó a once países: Argelia, Egipto, España, Francia, Grecia, Italia, Malta, Marruecos, Portugal, Túnez y Turquía. Los grupos de trabajo se crearon no sólo en torno a temas políticos, sino también económicos, sociales y culturales. Finalmente, esta organización ejecutó una serie de tareas de apoyo discontinuado para la EMP, suministrándole propuestas que ya habían sido elaboradas²⁴. Esta organización carece de la estructura institucional (como por ejemplo una secretaría permanente) necesaria para asegurar la continuidad en los procesos y la implementación de sus decisiones depende, por lo tanto, de la rotación de su presidencia²⁵. Además carece de un mecanismo propio de financiamiento que permitan asegurar la implementación eficiente de los proyectos acordados.

²¹ S. Calleya, "The Euro-Mediterranean Partnership and Sub-regionalism: A Case of Region-Building?", en *The Convergence of Civilizations. Constructing a Mediterranean Region*, ed. E. Adler, F. Bicchi, B. Crawford & R.A. Del Sarto (Toronto: University of Toronto Press, 2006), p.115.

²² Aliboni, ver 8 arriba, p.2.

²³ Calleya, ver 21 arriba, p.113.

²⁴ Aliboni, ver 8 arriba, p.1.

²⁵ Calleya, ver 21 arriba, p.113

Otras iniciativas políticas subregionales arrojaron resultados disímiles. Las Reuniones "5+5" del Foro del Mediterráneo Occidental, propuestas por Francia e impulsadas por Italia en julio 1990, están compuestas por diez países, cinco del área Norte del Mediterráneo (España, Francia, Italia, Malta y Portugal²⁶) y cinco países del área Sur del Mediterráneo (Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania, Túnez). Su objetivo era crear un foro de seguridad en la parte occidental del Mediterráneo basado en una estructura flexible de diálogo, consulta y cooperación. Según algunos analistas, las primeras debilidades de las Reuniones "5+5" radican en que los asuntos militares quedan totalmente fuera de la mesa de discusión y que existe muy poca interacción en los niveles políticos y sociales²⁷. Otros obstáculos lo constituyen sus enfoques "traccionadores" hacia la toma de decisiones, que permite que el ritmo de las discusiones esté determinado por el socio más opuesto a la misma- y, inicialmente los problemas relacionados con Libia y su condición de "paria"²⁸. Sin embargo, entre los años 2005 y 2008, la iniciativa extendió el alcance de sus actividades a sectores tales como el medioambiente, la búsqueda y rescate en el mar y la educación. Argelia y Libia también mantuvieron conversaciones sobre cooperación militar dentro del paraguas de la iniciativa "5+5". A pesar de las debilidades mencionadas, esta iniciativa es la que ha permanecido activa por más tiempo y ha arrojado los resultados más productivos que cualquier otra; el grupo también se encuentra en expansión, ya que existen planes de incluir a Grecia y a Egipto. Entre las razones que pueden existir para que el Grupo "5+5" haya tenido un desempeño relativamente positivo se encuentran la dimensión informal de esta asociación, la dimensión geográfica relativamente pequeña del grupo y la gradual disposición a incluir nuevos temas.

Estos casos ilustran la forma en que las organizaciones de seguridad Pan-Mediterráneas han enfrentado diversos obstáculos y por qué parece preferible optar por organizaciones más reducidas en términos de la cantidad de miembros que las integran, más homogéneas en términos de alcance geográfico y con agendas menos ambiciosas. El punto es que los países sobre las dos márgenes del Mediterráneo han alcanzado consenso en cuanto a la cooperación en temas de seguridad, pero no han sido capaces de construir los instrumentos operativos de una asociación de seguridad, ya sea a nivel regional (en la EMP) o subregional²⁹.

²⁶ Originalmente, la iniciativa fue establecida como "5+5". Malta se unió al grupo tiempo después en 1990.

²⁷ Calleya, ver cita 21 arriba, p.111-112.

²⁸ S. Larrabee, I.O. Lesser & M. Zanini, *NATO's Mediterranean Initiative (Santa Monica: Rand Corporation, National Security Research Division, 1998)*, p.35.

²⁹ F.Attina, "The Security-Culture Divide in the Mediterranean", en *The Convergence of Civilizations. Constructing a Mediterranean Region*, ed. E. Adler, F. Bicchi, B. Crawford & R.A. Del Sarto (Toronto: University of Toronto Press, 2006), p.261-262.

Una razón fundamental para la incapacidad de crear organizaciones de seguridad es que los países europeos y árabes no comparten una visión común en cuanto a cultura de seguridad. La cultura de seguridad europea combina los conceptos de seguridad cooperativa y ampliada con un discurso sobre las nuevas amenazas y peligros que la acechan. La cultura árabe de seguridad está también caracterizada por el pluralismo, pero a pesar de la existencia de la Liga Árabe, estos países nunca han enfrentado problemas de seguridad regional mediante instituciones multilaterales³⁰. Además, los países árabes siempre han mirado la dimensión militar y de seguridad europea con recelo, temiendo que la Política de Defensa y Seguridad Común pueda representar una amenaza potencial para ellos.

Existen también otros temas relacionados con la seguridad que permiten explicar los motivos por los cuales la cooperación multilateral subregional en el Mediterráneo no ha alcanzado resultados similares a lo ocurrido en otras partes del mundo. Uno de las más importantes radica en que el área del Mediterráneo está desgastada por una serie de conflictos no resueltos. Estos conflictos son evidentes en diferentes subregiones en el Mediterráneo, pero están particularmente concentradas en el área de Mashreq, donde el conflicto israelí-palestino y sus consecuencias imposibilitan la construcción de iniciativas multilaterales subregionales. Las víctimas del conflicto en la región Mediterránea responden a una tipología diferente: luchas por la construcción de la nación (conflicto israelí-palestino, conflicto kurdo), fundamentalismo islámico (Argelia, Egipto), luchas comunales (Líbano) y secesionismo (Chipre, Sahara Occidental)³¹. Independientemente de las causas, estos conflictos ejercen un fuerte efecto negativo sobre la tarea de construir la seguridad multilateral en el Mediterráneo, así como sobre la posibilidad de crear instituciones regionales y subregionales, no sólo en aquellas estructuras que unen las márgenes Norte y Sur del Mediterráneo, sino también en las que están integradas solamente por países Mediterráneos no integrantes de la UE, como la Unión Árabe del Maghreb (AMU = Arab Maghreb Union) .

La Unión Árabe del Maghreb (AMU) fue creada en 1989 por Argelia, Mauritania, Marruecos y Túnez como una organización subregional con una institucionalización limitada y una secretaría permanente. Cubre diferentes áreas de interés, que incluyen desde el comercio hasta temas sociales y culturales. Una de las principales debilidades de esta organización ha sido la insuficiente expansión de la actividad económica que existe entre sus miembros, las crisis

³⁰ Ibid.

³¹ F. Tanner, "Regional and Sub-regional Cooperation on Conflict Prevention in the Mediterranean", en *Sub-regional Cooperation within the EMP*, Euromesco Paper 18 (Lisboa: EuroMeSCO Secretariat, IEEI, 2002):41-50, 41.

políticas suscitadas entre sus estados miembros, las disputas de Libia con la comunidad internacional, y, sobre todo, los efectos negativos de la disputa bilateral entre dos de sus miembros, Argelia y Marruecos, sobre la cuestión del Sahara Occidental. Un pasado cultural, religioso y lingüístico común no ha sido un catalizador lo suficientemente fuerte como para permitir alcanzar el éxito en la cooperación subregional como en otras partes del mundo³². Compartir una percepción de una preocupación común en temas de seguridad externa puede ser una base más adecuada para fomentar la cooperación³³. Sin embargo, los conflictos no resueltos y las diversas percepciones de seguridad no son suficientes en sí mismas para responder por el bajo nivel de cooperación regional y subregional alcanzado en el Mediterráneo, especialmente entre los países árabes. Otra razón importante, ya anticipada por Del Sarto, es que la identidad inestable de los estados del Mediterráneo del Sur se convierte en una importante carga a la hora de alcanzar uniformidad y solidez en la evolución de las relaciones de seguridad regional en el nivel del Mediterráneo Europeo³⁴. En realidad, la construcción de la región requiere una reconsideración sobre la forma en qué un estado se define a sí mismo y a sus relaciones regionales y globales. El punto es que estas cuestiones no se pueden dirimir con claridad si el estado en cuestión presenta un diseño político controvertido en el nivel interno³⁵. Más aún, si se observa el ámbito económico, se advierte que estos países tienen un intercambio comercial limitado y operan más con la UE que entre ellos. Una explicación a esta situación de bajos niveles de intercambio comercial surge del fracaso de los países árabes en alcanzar el desarrollo económico, objetivo al cual los gobiernos árabes asignan una baja prioridad, ya que están más concentrados en garantizar un nivel adecuado de seguridad y su propia supervivencia política que en lograr el desarrollo económico de sus naciones³⁶. Además, las elites gobernantes en los diferentes países tienden a desconfiar unas de otras. Los factores económicos que se ubican en el camino hacia una cooperación (económica) subregional efectiva son: similitud en producción, bajos niveles de industrialización, elevada dependencia en la exportación de materias primas, y economías de commodities únicas con una estructura comercial mono-exportadora³⁷. La falta de políticas públicas sólidas orientadas a la reforma del sistema político en los países árabes también ha contribuido a generar un incremento insuficiente en

³² Whitman, ver cita 16 arriba, p.39.

³³ Ibid.

³⁴ R.A. Del Sarto, *Contested State Identities and Regional Security in the Euro-Mediterranean Area* (New York: Palgrave, Macmillan 2006), p.10.

³⁵ Ibid.

³⁶ G.A.G. Soltan, "Regional Integration in the Arab World: Some Political Considerations", en *Sub-regional Cooperation within the EMP*, Euromesco Paper 18 (Lisboa: EuroMeSCo Secretariat, IEEI, 2002):31-35, p. 32-33.

³⁷ Ibid.

términos de transparencia y rendición de cuentas, dos precondiciones esenciales para implementar la reforma económica liberal y la integración regional.

Si bien la cooperación subregional ha producido sobre todo resultados asimétricos, sino insuficientes, es en los dominios sectoriales donde ha arrojado los mejores resultados. Esto se debe a que no se tocan cuestiones sensibles de soberanía nacional como la defensa, y no prevé la implementación de reformas políticas y económicas nacionales que pueden tener efectos desestabilizadores para las elites que detentan el poder. Por un lado, la cooperación subregional no gubernamental tiene un impacto político relativamente limitado; por ejemplo, las entidades civiles y las asociaciones de emprendedores en el Mediterráneo tienen muy poca participación en los procesos de toma de decisiones a nivel intergubernamental³⁸. Por otro lado, la cooperación entre las instituciones no gubernamentales internacionales pueden ofrecer una contribución significativa al desarrollo de una sociedad regional distinta³⁹. Sin duda, el proceso de socialización e interacción entre académicos, miembros de comunidades epistémicas, y organizaciones no gubernamentales de las márgenes Sur y Norte del Mediterráneo han contribuido a crear cierto grado de identidad Mediterránea.

4. El rol de la UE en el fomento de la cooperación en el Mediterráneo: la Asociación Euro-Mediterránea (EMP = Euro-Mediterranean Partnership) y la Política Europea de Vecindad (ENP = European Neighbourhood Policy).

El intento más ambicioso para impulsar la cooperación en la cuenca del Mediterráneo provino de la UE, inicialmente a través de la EMP⁴⁰. Sin embargo, la idea de considerar la cooperación entre la UE (en su totalidad) y el Mediterráneo como unidad subregional es cuestionable. Algunos autores definen la cooperación de la UE hacia el Mediterráneo (y hacia el área del Báltico/mar de Barents) como una cooperación subregional, comparada con la cooperación interregional que se realiza hacia otras regiones u organizaciones regionales, como el ASEAN, NAFTA, o el Pacto Andino⁴¹. Este último tipo de cooperación se caracteriza por una interacción entre pares supuestamente diplomáticos con mayor libertad para contratar a las partes intervinientes, mientras que la primera está marcada por la

³⁸ Johansson, ver cita 5 arriba.

³⁹ Sabic & Bojinovic, ver cita 5 arriba. p.239

⁴⁰ Para una evaluación de la cooperación Euro-Mediterránea ver R. Aliboni y S. Colombo, "*Bilancio e prospettive Della cooperazione euro-mediterranea*, Osservatori di Politica internazionale, Roma, Cámara de Diputados, junio 2010. (Rapporti/Osservatori di Politica internazionale; 3).

⁴¹ Johansson, ver cita 5 arriba.

dependencia (de países ubicados en el borde de Europa en la UE) y una interrelación cerrada entre ambos. Otros autores consideran la cooperación entre la UE y los países del Mediterráneo Sur como interregional⁴². Según Aliboni⁴³, solamente el enfoque interregional refleja la realidad de la diferenciación interregional que existe en el Mediterráneo y permite abordar el producto de esa diferenciación, principalmente la fragmentación política y de seguridad de la "región" Mediterránea.

Las dos definiciones mencionadas de cooperación de la UE con el Mediterráneo presentan algunos problemas. Primero, definir las relaciones de la UE con el Mediterráneo como subregional tiene sentido sólo para el punto de vista centrado en la UE. Desde esta óptica, el área del Mediterráneo es considerada como una clase de apéndice, subordinado a la región europea. La segunda definición también presenta algunos inconvenientes, al considerar la cooperación existente como interregional. En este caso, el problema radica en que resulta difícil identificar con claridad las dos regiones. Mientras no existe duda en torno a que una de las regiones es la UE, resulta imposible identificar la otra región debido que a lo que definimos como Mediterráneo Sur no es una región. En cambio, lo que tenemos es una relación asimétrica entre una región bien integrada (desde el punto de vista económico y parcialmente desde la óptica política) como es la UE y una cantidad de países del Mediterráneo Sur y Sudeste que reflejan muy poca integración en el nivel económico e inclusive menos en el nivel político. Además, una relación interregional implicaría que las regiones se encuentran separadas. Este no es exactamente el caso del espacio Mediterráneo, en el cual algunos países, entre los que se destaca Turquía, pueden ser considerados como pertenecientes a más de una región al mismo tiempo.

Definir el tipo de cooperación que existe entre la UE y el área del Mediterráneo no sólo es problemático sino que también excede el objeto de este trabajo. Por el contrario, el objetivo del mismo es examinar la cooperación subregional en el Mediterráneo y el rol que cumple la UE en su promoción. En primer lugar, se parte de describir la forma en que la UE ha percibido al Mediterráneo y cómo esta percepción ejerció su influencia sobre la EMP y las subsiguientes políticas que se diseñaron en el área.

Sin duda alguna, la idea de una región Mediterránea o, mejor dicho, de una región Euro-Mediterránea distinta fue concebida en Europa, propuesta por la UE, y constituyó la base para la formación

⁴² Aliboni, ver cita 8 arriba. Según este autor, "el final de la confrontación Este-Oeste puede ser considerado como un WATERSHED entre la idea del Mediterráneo como una región y como una red de relaciones interregionales".

⁴³ Ibid.

de la EMP⁴⁴. Según Federica Bicchi, el proceso por el cual la entonces Comunidad Económica Europea identificó al Mediterráneo como su vecina región Sur comenzó a tomar forma a principios de la década del 70, cuando Francia desempeñó un rol instrumental en la codificación del concepto de una sola región del Mediterráneo⁴⁵. En la jerga de la UE, el término "Mediterráneo" se refiere a dos conceptos diferentes aunque en parte superpuestos. Por un lado, incluye a todos los países del Mediterráneo, y por lo tanto es una dimensión geográfica-geopolítica interna a la UE. Por otro lado, se refiere a los países de la margen Sur-Sudeste del Mediterráneo, excluyendo a aquellos que pertenecen a la UE y es, por lo tanto, una dimensión externa a la UE.

La EMP, mejor conocida como el Proceso de Barcelona, fue impulsada en 1995 y, una vez más, se adoptó la idea de una región Mediterránea que fue acuñada durante el inicio de la década del 70⁴⁶. La EMP tenía como propósito consolidar los vínculos existentes entre las dos márgenes de la cuenca del Mediterráneo. Desde esta óptica, la cuenca del Mediterráneo en sí misma actuaba como puente entre la UE y los países del Norte de África y de Medio Oriente, aún cuando la cooperación continuaba siendo asimétrica porque era concebida únicamente por la UE y debido a la brecha económica que separaba al Norte del Sur. La EMP propugnaba la creación de una vasta área de libre comercio Euro-Mediterránea para el intercambio de bienes y servicios⁴⁷ entre la Unión Europea y la mayoría de los estados no europeos del Sur del Mediterráneo. Las condiciones de ese libre intercambio entre la UE y cada uno de los países no europeos del Sur del Mediterráneo están contenidas en los Acuerdos Bilaterales de la Asociación Euro-Mediterránea. En paralelo, la UE ha brindado su apoyo a las iniciativas subregionales orientadas a la creación de áreas de libre comercio entre los miembros Mediterráneos no europeos. En este sentido, resulta necesario destacar una iniciativa en particular, el Proceso Añadir, dado que conforme a la declaración de mayo 2001 y al acuerdo de febrero 2004, aspiraba a concretar la creación de un

⁴⁴ F. Bicchi, "The European Origins of Euro-Mediterranean Practices", en *The Convergence of Civilizations, Constructing a Mediterranean Region*, ed. E. Adler, F. Bicchi, B. Crawford & R.A. Del Sarto (Toronto: University of Toronto Press, 2006), 137-167.

⁴⁵ Durante las discusiones sobre los ajustes a la expansión de 1973, Francia sugirió dar un nuevo enfoque que enfatizaba las cuestiones en común y los vínculos existentes entre los miembros del Mediterráneo no europeos y sostenía que se debía mantener una política similar con cada uno de los países (VIS A VIS) tan distintos entre sí como España e Israel, Ver Bicchi, cita 43 arriba, 140. ver también F. Bicchi, *European Foreign Policy Making towards the Mediterranean* (New Cork, Houndmills, Basingstoke: Palgrave, Macmillan, 2007).

⁴⁶ Bicchi, ver cita 43 arriba, 142-143.

⁴⁷ Mediante el empleo de una fórmula que recuerda la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa, la EMP se amplió a tres áreas distintas: política y seguridad; económico y financiero; social, cultural y asuntos humanos.

área de libre comercio entre Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez.⁴⁸ Esta área de libre comercio pretende incluso ser ampliada con la incorporación de los demás países de la margen Sur del Mediterráneo. Si bien la contribución de la UE al apoyar el surgimiento de áreas de libre comercio (sub) regionales, como un corolario lógico y político al establecimiento de las áreas de libre comercio Euro-Med,⁴⁹ es importante pero no suficiente. En realidad, la UE no ha podido revertir el carácter meramente declarativo de las distintas iniciativas de libre comercio con los países árabes.

Una de las razones por la cual se alcanzaron resultados tan modestos con el Proceso de Barcelona es la relación asimétrica que existe entre la UE y sus socios de la margen Sur del Mediterráneo, tanto en términos políticos como económicos. Además, los países del Sur se han inclinado más a auto percibirse como receptores de políticas en estas iniciativas, que a participar más activamente en los procesos involucrados.

En 2003, la UE adoptó la Política Europea de Vecindad (ENP = European Neighbourhood Policy) en respuesta a los desafíos generados a partir del *bing bang* que representó la ampliación del 2004. Si bien la ENP no fue diseñada originariamente para los países del Mediterráneo sino para los países de Europa Oriental, esta política se extendió a los países del Mediterráneo antes de que fuera oficialmente anunciada, dada la insistencia de los países euro-mediterráneos. La Política Europea de Vecindad marcó un importante cambio estratégico en relación con la Asociación Euro-Mediterránea⁵⁰. Mientras la EMP tenía como finalidad la creación de una Asociación Euro-Mediterránea en el nivel político, de seguridad, económico y socio-cultural, partiendo del presupuesto de que existía una región Mediterránea, la ENP constituye el intento de la UE por "Europeizar" su problemática periferia Este-Sudeste sin pagar los costos de una mayor ampliación para incluir esas áreas. En realidad, el centro de gravedad de la ENP se ubica en la misma UE y por lo tanto representa el modelo al cual deben adaptarse los vecinos del Este y del Sur. La Política Europea de Vecindad fue presentada como una asociación entre partes iguales, cuando en los hechos está basada en el condicionamiento, según el cual los países que tienen un mejor desempeño en términos de reformas políticas y económicas internas tienen derecho a gozar de una relación más sólida con Bruselas, que se traduce, *inter alias*, en un incremento de los fondos provenientes de la UE. El cambio operado desde el establecimiento de la EMP hasta

⁴⁸ Los ministros Euro-Mediterráneos de Asuntos Exteriores, durante su encuentro en Bruselas en noviembre 2001 dieron su total apoyo a la Declaración Añadir de mayo 2001.

⁴⁹ Calleya, ver cita 14 arriba, 11.

⁵⁰ R. A. Del Sarto & T. Schumacher, "From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?", *European Foreign Affairs Review* 10, N° 1(2005); 17-38.

la vigencia de la ENP guarda más relación con la dinámica interna de la UE y su respuesta a la nueva situación con sus vecinos del Este post-ampliación, que con un cambio para el propio Mediterráneo. Aún así, es importante recordar que en los años en que se iniciara la ENP, la contribución de la EMP a la estabilidad y el desarrollo económico y social en el Mediterráneo había sido bastante modesta.⁵¹ Debido a este pobre desempeño, se presionó a la EMP para que procediera a su reforma. Asimismo, cuando se consideran los inconvenientes que afrontó la Política Euro-Mediterránea, debe tenerse en cuenta que en el período 2003-2004 tanto las relaciones Euro-Mediterráneas como el ambiente de seguridad política reinante en la cuenca del Mediterráneo y en Medio Oriente, eran mucho más problemáticas que en 1995 cuando se iniciara el Proceso de Barcelona.

Incluso aunque la ENP en sí misma no es una iniciativa de cooperación subregional, logró mantener algunos pocos elementos de cooperación subregional. Con posterioridad a la reforma de los instrumentos diseñados para solicitar asistencia externa conforme a la planificación financiera 2007-2013, se constituyó el Instrumento de Asociación y Vecindad Europea (ENPI = European Neighbourhood & Partnership Instrument) como una nueva herramienta política para brindar asistencia a todos los vecinos de la UE, con un presupuesto de aproximadamente 12 billones de euros, destinando una parte de él específicamente a la cooperación transfronteriza (CBC = Cross-border Cooperation). En la práctica, también puede financiar “programas conjuntos” que combinan regiones integradas por países miembros y países socios que comparten una frontera común, sin una definición estricta en términos jurídicos. Esto significa que, bajo el paraguas de la ENP, se pueden financiar proyectos que incluyan a países de las márgenes Norte y Sur del Mediterráneo. La mayoría de programas de cooperación transfronteriza en realidad incluyen a la Vecindad del Este, donde la UE y los países vecinos a ella comparten una frontera terrestre, pero algunos programas también involucran a la vecindad del Sur y son programas específicamente transversales a las fronteras marítimas (Italia-Túnez) y a la cuenca mediterránea como el Programa del Mar Mediterráneo (MSP = The Mediterranean Sea Programme).⁵² Este Programa (MSP) tiene como finalidad promover: el desarrollo socioeconómico y el aumento de territorios, la sustentabilidad medioambiental en la cuenca, mejores condiciones y modalidades para asegurar el tránsito de personas, mercaderías y capital, así como también el diálogo cultural y la gobernabilidad local. El programa cuenta con un presupuesto total de 173.607 millones de euros y pueden participar los siguientes países Mediterráneos:

⁵¹ T. Schumacher, “Survival of the fittest: The First Five Years of Euro-Mediterranean Economic Relations”, *EUI Working Papers* 13 (Florencia: RSCAS, 2004).

⁵² Para mayor información sobre estos programas, ver <http://www.enpi-programming.eu/wcm/en/regional-updates/cross-border-cooperation.html>.

España, Portugal, Francia, Italia, Malta, Grecia, Chipre, Turquía, Marruecos, Argelia, Tunisia, Libia y Egipto.⁵³ El instrumento ENPI también incluye fondos asignados previamente para asuntos de cooperación regional en el Mediterráneo (Programa MEDA) y en Europa del Este (Programa TACIS). Sin embargo, la mayoría de los fondos provenientes del ENPI se asignan a la implementación de los Planes de Acción de la ENP, cuyo propósito principal es reformar los países vecinos y adecuar su legislación a la de la UE. Además y a diferencia de la EMP, que promovía la cooperación subregional Sur-Sur como parte del proceso de construcción de una región Euro Mediterránea, la ENP giró en torno a una relación de distribución radial que fomentó las reformas nacionales inspiradas en la Unión Europea antes que a la cooperación con otros países en la cuenca del Mediterráneo. Un claro ejemplo de la lógica que subyace a la ENP es cuando en diciembre 2006 la UE presentó los "Fondos para Gobernabilidad"⁵⁴ dentro de la ENP, un instrumento para suministrar mayor apoyo de la UE, además de aquellos fondos ya asignados para los países ENP. Este instrumento reconoce y apoya el trabajo realizado por aquellos socios que han hecho más avances en la implementación de la agencia acordada de reformas relacionadas con los temas de gobernabilidad establecidos en un Plan de Acción. Por el contrario, no se asignó ninguna ayuda financiera para recompensar a los países que se involucraban con la cooperación subregional. Finalmente, la ENP no accionó de manera significativa con otras organizaciones subregionales en el Mediterráneo.

5. La Unión Para El Mediterráneo (UfM = Union For Mediterranean)

La creación de la Unión para el Mediterráneo (UfM) en París el 13 de julio de 2008 ha sido el último de los hitos más importantes alcanzados en las relaciones Euro-Mediterráneas. El proyecto original, concebido en 2007 por el Presidente de Francia, Nicolas Sarkozy, aspiraba a lograr la cooperación intra-Mediterráneo⁵⁵. Sarkozy creía

⁵³ Además del Reino Unido (Gibraltar)

⁵⁴ Ver Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Reforzar la Política Europea de Vecindad, COM (2006) 726 final (Bruselas, 4 de diciembre de 2006):también Comisión de las Comunidades Europeas, "Principles for the Implementation of a Governance Facility under ENPI", documento interno (Bruselas, febrero 2008), http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/governance_facility_en.pdf.

⁵⁵ Nicolas Sarkozy presentó la idea de crear una "Unión para el Mediterráneo" durante la conferencia de prensa que tuvo lugar en la noche de su elección, el 6 de mayo de 2007. Posteriormente desarrolló la idea en una conferencia que dio en Tangier el 23 de octubre de 2007, según la cual los estados costeros del Mediterráneo deberían orientarse hacia una unión política, económica y cultural"...de la cual nuestros descendientes estarán

que el Proceso de Barcelona había fracasado y que era menester revivir la cooperación entre las márgenes Norte y Sur de la cuenca del Mediterráneo. El plan original era otorgar sustancia real al concepto de espacio Mediterráneo. Mientras que el propósito de la EMP fue la creación de una región Euro-Mediterránea, el objetivo que perseguía Sarkozy era desarrollar una región Mediterránea mediante una dinámica de cooperación intra-subregional entre las costas Sur y Norte del Mediterráneo. La nueva organización debía desarrollarse fuera del contexto de la UE y, por lo tanto, debía excluir a todos los estados miembros de la UE no-Mediterráneos. Esta propuesta, sin embargo, no fue considerada como una opción aceptable para países como el reino Unido, que durante mucho tiempo representó el rol de potencia externa decisora en la región, y Alemania, el país con la mayor cantidad de intereses en el mediterráneo y a la vez principal contribuyente financiero de la UE. Además, la nueva iniciativa se arriesgaba a dejar de lado toda la experiencia adquirida durante el Proceso de Barcelona con una nueva organización intergubernamental que convocaba a 43 países Mediterráneos (incluidos los estados Balcánicos que limitan con el Mar Mediterráneo como Croacia, estados pequeños como Mónaco, más unos pocos estados no litorales como Jordania y Mauritania). El centro de atención de la Unión para el Mediterráneo está puesto en proyectos concretos (como la descontaminación del Mediterráneo, las autopistas marítimas y terrestres, la protección civil, las energías alternativas: Plan de Energía Solar del Mediterráneo, mayores esfuerzos de investigación y desarrollo: Universidad Euro-Mediterránea, la Iniciativa de Desarrollo y Negocios del Mediterráneo) y fue considerada como una herramienta instrumental para enfrentar la cuestión de la creciente brecha económica que separaba a los países de las márgenes Norte y Sur del Mediterráneo. Sin entrar en el complejo entramado de las negociaciones que condujeron finalmente al acuerdo institucional alcanzado en la Cumbre de París de julio de 2008 y la Cumbre de Ministros en Marsella en noviembre de ese mismo año, es suficiente con mencionar que la consecuencia final de la idea de Sarkozy era crear una iniciativa Mediterránea antes que intra-Mediterránea. La cooperación restringida al intercambio entre los países con salida al Mar Mediterráneo es un objetivo difícil de alcanzar si no se cuenta con un proyecto político compartido en su totalidad por todas las partes involucradas y con todos los recursos asignados para su ejecución. Por el contrario, la cooperación Euro-Mediterránea, debido fundamentalmente a todos los obstáculos que presenta, puede construirse sobre ideas y prácticas previas, que incluyan una provisión *ad hoc* de recursos financieros que favorezcan la cooperación. Sin embargo la UfM enfrentó tres obstáculos principales. El primero de ellos surgió cuando Israel atacó Gaza,

orgullosos.” El texto de esta conferencia se encuentra disponible en: http://www.elysee.fr/documents/index.php?lang=fr&cat_id=7&press_id=572

provocando que los países árabes bloquearan las actividades políticas de la UfM⁵⁶. El segundo deriva del hecho que si bien la UfM se presentaba bajo la forma de una iniciativa común, es en realidad una propuesta realizada por un país miembro de la UE, razón por la cual los países del Sur del Mediterráneo vuelven a desconfiar de que intenten obligarlos a jugar el rol de receptores pasivos de las políticas europeas. El tercer y último obstáculo es la ausencia de un financiamiento *ad hoc*: en realidad la UfM recurre a fondos ya asignados para otras políticas, como la ENP, y en particular al paraguas Euro-Med ENPI, el Instrumento de Inversión en la Vecindad y el Instrumento de Cooperación Transfronteriza en el marco del ENPI. Es posible obtener financiación adicional proveniente del sector privado y de estados Mediterráneos individuales, pero esta práctica obviamente acarrea problemas en el cierre del ciclo comercial global y económico. Finalmente, la efectividad de la iniciativa queda debilitada por la gran cantidad de países participantes (43), que superan ampliamente a los países que integraban la EMP. Todos estos escollos han provocado una parálisis política e institucional para la UfM, que fracasó en dar respuesta a las expectativas que había generado en sus orígenes. En realidad, la Cumbre UfM, prevista para que se realizara en Barcelona el 7 de junio de 2010 fue pospuesta para noviembre y, en la actualidad existen dudas en torno a su realización.

La paradójica consecuencia es que la UfM fue concebida para re-lanzar la cooperación intra-Mediterráneo pero su origen fue débil y terminó por agravar la crisis de la EMP, con la cual se había fusionado, mientras que la ENP, que no fue concebida originalmente como una política subregional Mediterránea, ha demostrado ser más efectiva debido principalmente a que su carácter bilateral evita que las diversas crisis políticas que pudieran suscitarse lleguen a bloquear su accionar, como le sucediera a la UfM después de la operación "Cast Lead" israelí en Gaza. Además, a través del ENPI, la ENP suministra financiamiento destinado a la cooperación regional, incluyendo la cooperación que tiene lugar entre ambos márgenes de la cuenca del Mediterráneo, a pesar que la misma es menor si se la compara con los fondos asignados a los países específicamente vecinos para ejecutar los procesos de reforma política interna.

Hasta el momento, el diálogo político entre la UE y los países del Sur del Mediterráneo continúa a través de otras estructuras: en octubre 2009 se abrió en Malta una nueva secretaría en un intento por fomentar el diálogo entre la UE y los países árabes, dando forma a una idea que se había anunciado en la Cumbre de Ministros de la Liga Árabe y la UE, realizada en la mencionada isla mediterránea en febrero 2008. También se acordó establecer un Sistema de Alerta

⁵⁶ Sin embargo, en junio y principios de julio 2009 se realizaron algunas reuniones de la UfM a nivel de ministerios, lo que podría significar un posible relanzamiento político de la iniciativa.

temprana y Centro de Respuesta a Crisis en las instalaciones de la Secretaría de la Liga Árabe en el Cairo.

5. Conclusión

Si bien no está reconocida de manera universal como una región internacional en sí misma, sino como una región-puente y está caracterizada por una separación entre las márgenes Norte y Sur en términos políticos, económicos y culturales, la cuenca del Mediterráneo es potencialmente un área significativa de cooperación para los países de Europa, del Norte de África y de Medio Oriente. A pesar de haber compartido varias civilizaciones en común y tener un pasado cultural vinculante a lo largo de su historia, la idea de una región Mediterránea es muy débil en términos políticos, aunque la misma todavía genera un atractivo idealista fuerte que puede y debería ser aprovechado al máximo.

Debido a que el Mediterráneo es una cuenca muy extensa caracterizada por la existencia en ella de unidades más pequeñas (por ejemplo, Europa del Sur, Maghreb, Mashreq, etc.), la cooperación en esta área ha adoptado la modalidad subregional con frecuencia. Si bien se han creado una serie de iniciativas diferentes, la cooperación regional y subregional en el Mediterráneo presenta los niveles más bajos de cooperación en todo el mundo, especialmente en temas económicos, políticos y de seguridad. Tanto las disputas y conflictos interestatales en esta área, así como el interés de las elites locales gobernantes en la conservación del poder han sido los obstáculos más importantes para el ejercicio de la cooperación.

El principal impulso a la cooperación en el Mediterráneo ha provenido de la UE, que creó la ambiciosa Asociación Euro-Mediterránea (EMP) en 1995 con el propósito de construir una región Euro-Mediterránea basada en tres pilares: política y seguridad, economía y comercio y sociedad y cultura. Finalmente, la cooperación liderada por la UE debió ser complementada y reforzada por acuerdos de cooperación a nivel subregional como la Unión Árabe Maghreb y/o el Foro mediterráneo, aunque esto no fue percibido. La idea de una Asociación Euro-Mediterránea así como la idea de una región Mediterránea son en esencia ideas europeas. Sin embargo y a pesar de sus orígenes europeos, la idea de una región Mediterránea ha echado algunas raíces en los países del Sur del Mediterráneo. La EMP ha sido instrumental al tratar de dar sustancia a la idea de la solidaridad Mediterránea, pero ha obtenido en líneas generales resultados poco satisfactorios. El motivo de los mismos incluye temas como los conflictos en el área y las cuestionables identidades de los estados del Sur del mediterráneo. Además el clima generado a partir del 11 de septiembre y su énfasis en la securitización le asestaron un

duro golpe a las premisas sobre las cuales se construyó la EMP. También la UfM, que se suponía debía basarse en la cooperación intra-Mediterráneo, terminó por degradar sus ambiciones iniciales y en la actualidad su interés está centrado en una cantidad de proyectos específicos, más que en una verdadera asociatividad a nivel político, económico y cultural, para los cuales todavía no se ha asignado una financiación adecuada. La UfM también enfrentó los obstáculos derivados del ataque israelí a Gaza en diciembre de 2008 y, en términos generales, del conflicto israelí-palestino. Por esta razón, la Cumbre UfM prevista para el 7 de junio de 2010 se pospuso para noviembre y todavía no se sabe si efectivamente se realizará. Finalmente la UfM es una vez más una iniciativa que se declara Mediterránea, pero que en realidad nace en un país Mediterráneo Europeo. Por ello, los países Mediterráneos no europeos han demostrado una respuesta más reactiva que proactiva a este proceso. Tampoco se han asignado fondos específicos para la UfM, por lo que la EMP, que no fue concebida como una política del Mediterráneo, es en la actualidad la política más concreta que existe en la cuenca del Mediterráneo.