

ESTUDIOS

LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO: DE LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR A LA DESCOMUNITARIZACIÓN DE LA POLÍTICA MEDITERRÁNEA

ESTHER BARBÉ IZUEL*

- I. LITERATURA, PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y MARCO DE ANÁLISIS.
 1. POTENCIA NORMATIVA, EUROPEIZACIÓN Y GOBERNANZA EXTERNA.
 2. REORIENTAR EL ANÁLISIS HACIA LA CONVERGENCIA.
 3. PAUTAS DE ANÁLISIS: COHERENCIA, INCENTIVOS Y LEGITIMIDAD.
- II. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EUROMEDITERRÁNEA.
 1. SEGURIDAD Y POLÍTICA.
 2. ECONOMÍA Y FINANZAS.
 3. CULTURA Y SOCIEDAD.
- III. LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO: INCOHERENCIA Y EUROPEIZACIÓN.
 1. DE RENACIONALIZACIÓN A REAGRUPAMIENTO.
 2. ESTRATEGIAS DE EUROPEIZACIÓN: CONSTRUIR SOBRE EL ACERVO DE BARCELONA.
- IV. LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO: FLEXIBILIDAD Y PRIVATIZACIÓN.
 1. CONSTELACIÓN AMPLIA Y FLEXIBLE.
 2. TECNOCRACIA «SIN DINERO».
- V. LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO: DESCOMUNITARIZACIÓN Y TRAMPA NORMATIVA.

* Catedrática de Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Barcelona y Coordinadora de programa de investigación en el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI). El presente estudio se inscribe en el Proyecto Euprox (Coordinación, Internacionalización y Europeización en la Proximidad de la Unión Europea), proyecto financiado por el plan nacional I+D+i (SEJ2006-03134). La autora agradece la ayuda documental prestada por Oriol Barba y los comentarios de Anna Herranz, Eduard Soler y de los evaluadores anónimos del presente artículo

1. DE BRUSELAS A BARCELONA.

2. DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DERECHO INTERNACIONAL.

VI. CONCLUSIONES

El Mediterráneo volvió en 2008 a la agenda europea. El activismo de la presidencia francesa, durante el segundo semestre del año, ha tenido efectos importantes sobre la agenda mediterránea de la Unión. La Cumbre de París por el Mediterráneo, celebrada el 13 de julio, transformó la política de la UE articulada, hasta ese momento, a través del Partenariado Euromediterráneo (PEM)¹ y de la Política de Vecindad (PEV). La transformación se concretó durante la conferencia ministerial de Marsella, el 3 y 4 de noviembre, que nos dejó con una Unión por el Mediterráneo (UpM)² y con un nuevo sistema de gobernanza para las relaciones euromediterráneas.

Ahora bien, dicha transformación abre muchos interrogantes; de entrada, en torno a la naturaleza de la UpM. ¿Se trata de una serie de proyectos que vendrán a sumarse al marco ya existente (PEM)? ¿Es una revisión estratégica de la política europea, que deja de lado el PEM? ¿Es una amalgama PEM-UpM que transforma la naturaleza del PEM? Otros interrogantes tienen que ver con los efectos que la UpM va a tener sobre la Unión Europea y sobre sus Estados miembros. ¿Cómo afecta la UpM a la identidad exterior de la UE? ¿Cómo afecta la UpM a las instituciones comunitarias implicadas en el PEM? ¿Cómo se articula el carácter francés del proyecto con la solidaridad europea? ¿Cómo afecta el cambio a la identidad euromediterránea de la política exterior de nuestro país?

El presente Estudio sitúa dichas preguntas en el marco de las relaciones preferentes que la Unión desarrollará con sus países vecinos, «con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estre-

¹ En los textos en castellano se utiliza indistintamente Partenariado o Asociación. Ese uso indistinto se da tanto a nivel académico como en los documentos procedentes de la Comisión Europea o del gobierno español. Este artículo opta por el neologismo Partenariado (*Partnership*) para respetar la lógica de estructura marco que el mismo transmite frente a la de asociación, ligada a instrumentos concretos: los acuerdos bilaterales de asociación (*association agreements*).

² La denominación *Unión por el Mediterráneo* es la utilizada oficialmente por el gobierno español, tras una primera etapa en la que tanto los medios de comunicación como los actores políticos hablaron indistintamente de Unión *por* el Mediterráneo o de Unión *para* el Mediterráneo.

chas y pacíficas fundadas en la cooperación» (artículo 8 del Tratado de la Unión Europea modificado por el Tratado de Lisboa³). El presente texto está conformado por cinco apartados. El primero de ellos, centrado en los instrumentos para el análisis, revisa la literatura reciente sobre el impacto de las políticas de la UE en los países vecinos, establece las preguntas que guían la investigación y fija el marco de análisis utilizado en estas páginas para abordar el estudio de la UpM. El segundo apartado lleva a cabo una evaluación del PEM, con la intención de identificar sus carencias. Ello es útil, si tenemos en cuenta que la UpM se ha dinamizado retóricamente a partir de las debilidades y carencias del PEM. Los otros tres apartados (tercero, cuarto y quinto) se centran en el análisis de la UpM o, mejor dicho, del proceso de lanzamiento, adopción e institucionalización de esa nueva Unión, con 43 miembros. Los tres apartados responden a las tres variables que conforman nuestro marco de análisis. Así, el tercer apartado, aborda la UpM desde la perspectiva de la coherencia interna en la UE a la hora de formular la propuesta. El cuarto está centrado en los incentivos que la UpM añade en las ya dilatadas relaciones de la UE con los países socios mediterráneos (PSM). El quinto plantea el análisis de la UpM desde la perspectiva de la legitimidad que dicha propuesta encuentra entre los PSM. Las conclusiones, finalmente, recogen tanto los resultados del análisis realizado como plantean temas *ad futurum*, dado que nos encontramos frente a una página de la política euromediterránea «en construcción».

I. LITERATURA, PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y MARCO DE ANÁLISIS

El análisis de la UpM está en nuestro estudio ligado al tema genérico de las relaciones de la UE con los países vecinos; qué particularidades tienen dichas relaciones y qué resultados han dado son dos cuestiones ampliamente tratadas en los últimos años. De ahí que en este apartado se comience por revisar sintéticamente la literatura que asienta las líneas fundamentales de investigación sobre el tema, para establecer, a continuación, las preguntas de investigación del presente trabajo y exponer el marco de análisis que se aplica en estas páginas a la UpM.

³ Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la UE en el *DOUE C* 115 de 9 de mayo de 2008.

1. POTENCIA NORMATIVA, EUROPEIZACIÓN Y GOBERNANZA EXTERNA

La ampliación a los países de Europa Central y Oriental ha generado una importante literatura en torno a la relación de la UE con sus vecinos; lo que incluyó tanto a los países del Este como a los mediterráneos, ya implicados en el marco euromediterráneo desde 1995. Buena parte de la literatura sobre las relaciones de la UE con dichos países se centra en la tendencia de la Unión a reproducir su propio modelo de integración así como a promocionar sus marcos regulatorios más allá de sus fronteras. No en vano, la PEV ofreció a sus vecinos «todo menos las instituciones», a cambio de que éstos adoptaran reglas y estándares propios de la UE. Tanto la PEV, como previamente el PEM, tienen a la vez objetivos geopolíticos (estabilidad) y normativos (la PEV desea hacer de los vecinos un «anillo de vecinos bien gobernados»)⁴. La literatura que aborda dichas cuestiones se puede agrupar en tres grandes aproximaciones: potencia normativa, europeización y gobernanza externa (*external governance*).

En primer lugar, hay que destacar un número importante de publicaciones que abordan las relaciones con los vecinos a partir del enfoque, desarrollado por Ian Manners, de potencia normativa⁵, entendida como la capacidad para establecer las normas (concepción de normal) en el sistema. Lo que autores clásicos, como Carr, calificaron en su momento como el poder sobre la conformación de la opinión, que venía a completar el poder económico y el poder militar del que gozaban las potencias⁶. Así, una parte de la literatura destaca positivamente el objetivo normativo y transformador⁷ de la UE en sus relaciones con los PSM, bien sea mediante el dis-

⁴ Comisión Europea (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo), *Una Europa más amplia – Relaciones con los países vecinos: Un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*, COM (2003) 104 final, 11 de marzo de 2003.

⁵ MANNERS, I., «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, núm. 2, 2002.

⁶ CARR, E. H., *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, Londres, Macmillan, 1962, 2ª ed., p. 132.

⁷ El concepto de potencia transformadora, para caracterizar a la UE, ha sido desarrollado por LEONARD, M., «Europe's Transformative Power», *CER Bulletin*, núm. 40, febrero 2005. El mismo implica el impacto, a largo plazo, de la UE en las estructuras profundas, políticas, sociales y económicas, de los países con los que se relaciona la UE. Esa misma idea está presente en la noción de política exterior estructural, desarrollada por KEUKELEIRE, S., «The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy», *Diplomacy & Statecraft*, vol. 14, núm. 3, 2003.

curso de la Unión como imperio post-moderno de Cooper o el proyecto civilizacional (*civilising project*) de Maull⁸. Sin embargo, hay cada vez más autores que polemizan con dicha visión positiva de la política europea, asentada en un catálogo de normas y valores que conforman la identidad europea, destacando la tensión que existe entre esta dimensión normativa y la defensa de intereses propios tanto en el marco del PEM como de la PEV. La estrategia dual de la UE (potencia normativa y defensa de intereses particulares) lleva a los autores a conclusiones críticas en torno a la política de la UE hacia los vecinos mediterráneos: parálisis, en palabras de Pace; ineficacia, según Escribano; contradicción, como apuntan Barbé y Johansson; relación centro-periferia, de acuerdo a Del Sarto y Schumacher o, incluso, pura y simplemente dominación, tal como escribe Merlingen⁹. En cualquier caso, bien sea para destacar positivamente la función normativa de la UE en su entorno o bien sea para incidir en el desarrollo de políticas que no toman en consideración las necesidades socio-económicas de los vecinos del sur o que persiguen la imposición de normas y valores, todos los autores señalan el carácter jerárquico de las políticas europeas, siendo los vecinos simples receptores de las mismas.

En segundo lugar, algunos autores han intentado abordar las relaciones de la UE con sus vecinos a partir de los marcos conceptuales desarrollados para la ampliación hacia la Europa Central y, en concreto, para evaluar las reformas domésticas llevadas a cabo por dichos países. Así, existe una literatura que ha extrapolado la lógica de la europeización¹⁰ con el objetivo de

⁸ COOPER, R., «Why we still need empires», *The Guardian*, 7 abril 2002; MAULL, H. W., «The Perils of Not Conceiving EU Foreign Policy as a Civilizing Project», *Internationale Politik und Gesellschaft*, núm. 1, 2006.

⁹ PACE, M., «Norm shifting: from EMP to ENP: the EU as a norm entrepreneur in the South?», *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 20, núm. 4, 2007; DEL SARTO, R. A. y SCHUMACHER, T. «From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?» *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, núm. 1, 2005; ESCRIBANO, G., «Europeanisation without Europe? The Mediterranean and the European Neighbourhood Policy for the Mediterranean», *EUI Working Paper*, núm. 19, 2007; BARBÉ, E. y JOHANSSON-NOGUÉS, E., «The EU as a modest 'force for good': The European Neighbourhood Policy», *International Affairs*, vol. 84, núm. 1, 2008; MERLINGEN, M., «Everything is dangerous: A critique of normative power Europe», *Security Dialogue*, vol. 38, núm. 4, 2007.

¹⁰ El concepto de europeización se refiere al «proceso gradual que reorienta la dirección y las formas de la política de un país hasta el punto que la dinámica política y económica de la CE entra a formar parte de la lógica organizativa de la política nacional y de la formulación política», según LADRECH, R., «Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France», *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, núm 1, 1994, p. 69.

analizar las relaciones con los vecinos a partir del lanzamiento de la PEV. En este caso, los trabajos se han centrado en buena medida en valorar si la UE ofrece suficientes incentivos o crea mecanismos de socialización adecuados para conseguir que los vecinos adopten las reformas que ella promueve. Un buen número de estudios han concluido que la UE tiene escaso impacto entre los vecinos, y muy especialmente entre los PSM, a diferencia de lo ocurrido con los países candidatos en su proceso de adaptación a la UE. Cosa que explican por la falta de incentivos suficientemente atractivos para animar a los vecinos a realizar las reformas exigidas por la UE, tal y como destacan Bauer y Schimmelfennig¹¹. En palabras de Del Sarto y Schumacher¹², la PEV se ve entre los PSM como un simple premio de consolación, mucho menos motivador que la «zanahoria de oro» de la adhesión que llevó a los países de Europa Central a aceptar reformas radicales de sus marcos políticos y económicos.

Finalmente, y con unas premisas similares a la europeización, hay que destacar la literatura generada en torno al concepto de gobernanza externa (*external governance*), entendida como la expansión del acervo más allá de las fronteras de la Unión. La PEV, como una política que ofrece «todo menos las instituciones» responde a la lógica de frontera difusa (*fuzzy border*). Ya en 2000, Christiansen, Petite y Tonra señalaron el proceso, en paralelo, de una armonización cada vez mayor de las fronteras intraeuropeas y de una difusión de las fronteras exteriores. Como ejemplo, de esa noción de frontera difusa señalaban justamente la exportación de las propias políticas de la Unión más allá de sus fronteras¹³. En el marco de dicha literatura se tiende a abandonar la dicotomía *inside/outside* y, en su lugar, a estudiar la política de las relaciones de la UE con las regiones vecinas a través de categorías intermedias. De ahí, por ejemplo, la sofisticación del término de frontera para distinguir entre frontera institucional, determinante de la calidad de miembro, y frontera jurídica, determinada por la adopción del sistema jurídico comunitario, y éste, como es bien sabido, se extiende más allá de los miembros de la Unión, como muestran el Espacio

¹¹ Véase BAUER, M. W., KNILL, C. y PITSCHER, D., «Differential Europeanization in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns», *Journal of European Integration*, vol. 29, núm. 4, 2007; SCHIMMELFENNIG, F., «Europeanization beyond Europe», *Living Review of European Governance*, vol. 2, núm. 1, 2007.

¹² DEL SARTO, R.A. y SCHUMACHER, T., *loc. cit.*, p. 19.

¹³ CHRISTIANSEN, T., PETITO, F. y TONRA, B., «Fuzzy Politics around Fuzzy Borders: The European Union's Near Abroad», *Cooperation and Conflict*, vol. 35, núm. 4, 2000, p. 390.

Económico Europeo o el Espacio *Schengen*¹⁴. Asumida la lógica de la frontera difusa en el terreno del acervo, la literatura sobre gobernanza externa, ampliamente desarrollada por Sandra Lavenex¹⁵, ha prestado especial atención a los marcos institucionales creados para transferir reglas y métodos de organización europeos a los vecinos. Al igual que la literatura sobre europeización, los trabajos recientes sobre gobernanza externa destacan la lógica jerárquica dominante en las relaciones entre la UE y los vecinos. Lo que, como hemos visto antes, genera análisis críticos de las relaciones con los PSM contextualizadas en un marco de interdependencia asimétrica, cuando no de hegemonía.

2. REORIENTAR EL ANÁLISIS HACIA LA CONVERGENCIA

El marco definidor de las relaciones entre la UE y los PSM ha sufrido un proceso de transformación paralelo al cambio del contexto internacional y europeo. Así, el establecimiento, en 1995, del PEM responde, por un lado, a la oportunidad regional que abrió el proceso de paz en Oriente Medio y, por otro lado, constituye una respuesta regionalizadora frente al proceso de globalización económica. El lanzamiento de la PEV en 2003 es, por una parte, producto de la ampliación de la UE hacia Europa Central y, por otra parte, la reformulación en clave bilateral de las relaciones entre la UE y sus socios bien dispuestos (*willing partners*)¹⁶ en el contexto internacional post 11-S.

Las relaciones entre la UE y los PSM, en su doble dimensión, regional y bilateral, se asientan en la construcción de una región (*region building*) euromediterránea y en la transformación política y económica de los PSM.

¹⁴ Sobre la distinción entre frontera institucional y frontera jurídica, véase BARBÉ, E. «Identidad y frontera en Europa: Los veinticinco y sus vecinos» en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo* (Tomo 1), Sevilla, Universidades de Córdoba, Sevilla y Málaga, 2005, pp. 199-217.

¹⁵ Véase LAVENEX, S., «EU external governance in 'wider Europe'», *Journal of European Public Policy*, vol. 11, núm. 4, 2004 y «A governance perspective on the European Neighbourhood Policy: Integration beyond conditionality?», *Journal of European Public Policy*, vol. 15, núm. 6, 2008.

¹⁶ Los estudios sobre la PEV han tomado como elemento clave en el análisis, la disposición de los socios respecto de las ofertas de la UE, destacando el grupo de los bien dispuestos o *willing partners*. Véase EMERSON, M. et al., *European Neighbourhood Policy. Two Years On: Time indeed for an «ENP Plus»*, CEPS Policy Brief, núm. 126, marzo 2007.

El proyecto de construcción regional euromediterránea asume la dimensión normativa de la UE, recogida en la Declaración de Barcelona (1995), a través de la enumeración de valores compartidos, como democracia, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, tolerancia, estado de derecho y desarrollo económico y social sostenible, mientras que la exportación de las reglas y estándares de la UE, establecida en los documentos bilaterales (Acuerdos de Asociación, Planes de Acción), es el supuesto dinamizador de las reformas políticas y económicas en el sur. La conclusión dominante en los estudios sobre política mediterránea de la UE es que la transformación de los PSM, tanto a nivel normativo como regulatorio, ha sido escasa, a pesar del amplio desarrollo institucional y de los recursos puestos al servicio del PEM y de la PEV¹⁷. El presente Estudio no pretende abordar el impacto de la UpM desde el enfoque dominante en la literatura sobre relaciones de la UE con sus vecinos, centrado en la exportación de sus normas y de sus políticas. Estas páginas se preguntan si la UpM va a favorecer la convergencia entre las políticas de la UE y las de sus vecinos (objetivos, instrumentos, marcos de actuación). Ello nos lleva a plantearnos cuestiones diversas sobre la UpM, tanto desde la perspectiva de los PSM como de la UE: ¿se ha construido el nuevo marco de relaciones sobre ámbitos de interés común, generadores de convergencia?; ¿desempeñan los PSM un papel activo en la formulación de las políticas o son meros receptores?; ¿se incorporan nuevos incentivos? y, finalmente ¿cómo se articula la UpM con el marco de relaciones desarrollado por el PEM?

3. PAUTAS DE ANÁLISIS: COHERENCIA, INCENTIVOS Y LEGITIMIDAD

El impacto previsible de la UpM en las relaciones UE-PSM depende de tres variables, que estructuran el presente análisis: coherencia, incentivos y legitimidad¹⁸. Nos referimos, en primer lugar, a la coherencia interna de la UE a la hora de proponer e implementar políticas. Dado el escaso desarrollo de la UpM, este texto se centra en las etapas de proposición,

¹⁷ Un ejemplo reciente de dicha conclusión, en el terreno de las reformas democráticas, lo encontramos en YOUNGS, R. (ed.), *¿Apoya la UE a la democracia en su vecindad?*, Madrid, FRIDE, 2008.

¹⁸ El marco de análisis ha sido desarrollado en BARBÉ, E., COSTA, O., HERRANZ, A., JOHANSSON, E., NATORSKI, M. y SABIOTE, M., «Drawing neighbours closer ... to what? Explaining emerging patterns of policy convergence between the EU and its neighbours», *Cooperation and Conflict*, vol. 44, num. 4, 2009 (en prensa).

adopción e institucionalización. La vinculación entre coherencia e impacto de la acción exterior europea es un tema clásico en la literatura sobre política exterior europea¹⁹. El concepto de coherencia interna, tal y como es definido por Simon Nutall, se asienta en los instrumentos legales, prácticas, estructuras y obligaciones (requerimiento de comportamientos coherentes) previstos por la UE para la formulación de los objetivos de política exterior²⁰. En base a ello, la coherencia viene determinada, por un lado, por el grado de implicación y de compromiso que los Estados miembros y las instituciones asumen en el proceso de formulación de una política y, por otro lado, por el nivel de aceptación que Estados e instituciones tienen de las normas desarrolladas por la Unión en un ámbito determinado. Si los actores implicados en el proceso de toma de decisiones aceptan y actúan de acuerdo a la regla común establecida, la política europea será más fácilmente aceptada por los países vecinos. Ahora bien, la aparición de discursos divergentes entre los Estados miembros y/o las instituciones redundará en detrimento de la percepción por parte de los vecinos de una identidad europea, generándose incluso, en palabras de Johansson-Nogués, «dicotomías discursivas»²¹ que, en el caso que nos ocupa, se sustancian en Europa mediterránea vs. Europa oriental. La recepción de la UpM entre los PSM va a depender, pues, en primer lugar, de la coherencia interna (Estados miembros e instituciones de la UE) a la hora de lanzar la propuesta.

En segundo lugar, el análisis incorpora la estructura de incentivos. En general, los procesos de convergencia entre la UE y sus vecinos vienen determinados por los intereses de estos últimos. Los socios deciden adaptarse a las exigencias de la UE dependiendo del coste que ello les suponga (la cláusula de condicionalidad democrática introduce costes demasiado elevados y, de ahí, su escasa eficacia). Ahora bien, la Unión puede modificar el cálculo coste-beneficio inicialmente establecido por el socio, o bien mediante la oferta de incentivos (financiación, participación en programas

¹⁹ KRENZLER, H.G. y SCHNEIDER, H.C., «The Question of Consistency» en REGELBERGER, E. y DE SCHOUTHEETE DE TERVAREN, P. y WESSELS, W. (eds.), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and beyond*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1997.

²⁰ NUTALL, S., «Coherence and Consistency» en HILL, C. y SMITH, M. (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford U.P., 2005.

²¹ JOHANSSON-NOGUÉS, E., *The construction of an EU foreign policy identity. Identitarian resonance and dissonance in the European Union's relations with the Mediterranean, Northern European and Western Balkan borderlands*, Tesis de Doctorado (Universitat Autònoma de Barcelona), 2008, p. 65.

uropeos, etc.) o bien implicándose en las transformaciones internas del país; por ejemplo, facilitando el empoderamiento de grupos domésticos afines a las reformas solicitadas por la UE²². En el caso de la UpM, los incentivos constituirán, como es habitual, una variable fundamental para el análisis del impacto que dicha política va a tener en los PSM.

En tercer, y último lugar, el análisis entra en el terreno de la legitimidad, una dimensión especialmente desarrollada en las teorías constructivistas de Relaciones Internacionales, que insisten en la idea de que los actores, en este caso los PSM, adoptan nuevas reglas, cuando están convencidos de que éstas son apropiadas (*appropriateness*)²³. La congruencia o el *cultural match* entre las reglas que promueve la Unión y el medio normativo que las recibe es fundamental para obtener los resultados perseguidos.²⁴ Ahora bien, la interacción entre la Unión y sus vecinos no se limita a un proceso de negociación sustantiva, sino que también modifica a los actores mediante procesos de aprendizaje y de socialización (las instituciones del PEM son un espacio socializador para elites euromediterráneas). Todo ello puede afectar a la identidad de los vecinos del sur o a la de la propia UE. A la hora de abordar la percepción mutua de legitimidad hay que tener en cuenta dos consideraciones. Primero, la posibilidad de que las normas promovidas por la Unión sean adoptadas como referentes por sus vecinos va a depender del grado de identidad que el receptor sienta con las normas europeas, así como del grado de legitimidad que los socios atribuyan al proceso por el cual se establecen las políticas compartidas con la Unión²⁵. La UpM, como veremos, ha tomado muy en consideración este último aspecto, a través de la creación de un marco institucional compartido entre igua-

²² Sobre el impacto de las instituciones internacionales, y de la UE en concreto, a nivel interno, véase CORTELL, A.P. y DAVIS, J.W., «How do international institutions matter? The domestic impact of international rules and norms», *International Studies Quarterly*, vol. 40, núm. 4, 1996; KNILL, C. y LEHMKUHL, «How European matters: different mechanisms of Europeanization», *European Integration online Papers*, núm. 3, 1999.

²³ Véase MARCH, J.G. y OLSEN, J.P., «The Institutional Dynamics of International Political Orders», *International Organization*, vol. 52, núm. 4, 1998.

²⁴ *Resonance, Congruence y Cultural Match* son los términos que han sido utilizados respectivamente por los siguientes autores para definir el fenómeno: SCHIMMELFENNIG, F. y SEDELMEIER, U., *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, Cornell U.P., 2005; ACHARYA, A., «How ideas spread: whose norms matter?», *International Organization*, vol. 58, núm. 2, 2004; y CORTELL, A.P. y DAVIS, J.W., *loc. cit.*

²⁵ Véase FINNEMORE, M. y SIKKINK, K., «International norms dynamic and political change», *International Organization*, vol. 52, núm. 4, 1998; y SCHIMMELFENNIG, F. y SEDELMEIER, U. *op. cit.*

les con los PSM. Segundo, si en el país vecino existen sectores críticos con el marco normativo doméstico es más fácil que se adopten normas externas, como las promocionadas por la Unión. Ahora bien, y dado que la legitimidad mutua es un camino de doble sentido, nuestro análisis apunta que la UpM puede incidir en la deslegitimación de la Unión justamente entre aquellos sectores de los países árabes propicios a las reformas políticas (democracia, derechos humanos).

II. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EUROMEDITERRÁNEA

El PEM ha sido ampliamente analizado desde sus inicios en 1995. Buena parte de los análisis concluyen que no ha cubierto las expectativas generadas en torno a la creación en la región de un área de paz, estabilidad y prosperidad compartida. Dejando de lado este objetivo amplio y abstracto, otros análisis más modestos se han centrado en evaluar los resultados del PEM a partir de indicadores concretos (PIB per cápita, IDH, indicadores de gobernanza) o del cumplimiento de objetivos basados en programas bilaterales o multilaterales (distribución de fondos, administración pública, protección civil). Algunas áreas han generado mayor interés por su centralidad o su desarrollo (liberalización comercial, *institution building*, control de fronteras). La celebración del décimo aniversario de la Declaración de Barcelona, que se tradujo en una cumbre y en el lanzamiento de un nuevo Programa de Trabajo (2005-2010), fue momento de balance²⁶, igual que lo ha sido el debate en torno a la iniciativa francesa de UpM. En ambos momentos se ha hablado de renovación y de relanzamiento del Proceso de Barcelona, ante sus debilidades y sus escasos resultados. Frente a ello, la Comisión ha insistido en recordar el papel de «marco de compromiso continuo» que desempeña el Proceso de Barcelona²⁷. En ese sentido,

²⁶ Véase, AMIRAH FERNÁNDEZ, A. y YOUNGS, R., *La Asociación Euromediterránea, una década después*, Madrid, FRIDE- Real Instituto Elcano, 2005; BARBÉ, E. y SOLER I LECHA, E., «Barcelona + 10: Spanish Re-launch of the Euro-Mediterranean Partnership», *The International Spectator*, vol. XL, num. 2, abril- junio 2005; MARCHETTI, A., *Ten Years Euromediterranean Partnership. Defining European Interests for the Next Decade*, (Discussion Paper C. 154), Bonn, Center for European Integration Studies, 2005; *Barcelona Plus. Towards a Euromediterranean Community of Democratic States*, Euromesco Report, abril 2005.

²⁷ Comisión Europea (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo), *Barcelona Process: Union for the Mediterranean*, COM (2008) 319 final, Bruselas, 20 de mayo de 2008, p. 2.

el proyecto *Go-Euromed* apunta que «el proceso de Barcelona no debería ser juzgado como si fuera el final de algo, si no más bien interpretado como un marco negociador sobre el que construir futuras negociaciones»²⁸. En base a ello, este apartado se centra en determinar si dicho marco ha facilitado la aproximación o convergencia entre la UE y los PSM en los grandes ámbitos o cestas diseñados por la Declaración de Barcelona (política y seguridad, economía, y sociedad y cultura) y retomados, de modo concreto y a nivel bilateral, por la PEV.

1. SEGURIDAD Y POLÍTICA

En el ámbito de la reforma política, uno de los caballos de batalla del PEM y después de la PEV, la Comisión ha concluido que su objetivos (reforzar la gobernanza y la democracia participativa) se ha visto atenuado por los acontecimientos globales y regionales²⁹. Lo que nos remite de inmediato al terreno de la seguridad. Los objetivos establecidos por el PEM en el terreno de la seguridad se podrían traducir en una voluntad genérica de convergencia de las políticas nacionales de seguridad en la región, así como en el establecimiento de reglas asentadas en acuerdos sustantivos (centralidad de las medidas de confianza). Sin embargo, la convergencia en el ámbito de la seguridad militar (*hard security*) se ha mostrado imposible tanto por razones derivadas de la propia UE como de los PSM.

Entre los Estados miembros de la UE, la seguridad en el Mediterráneo constituye un tema de división, dada la centralidad del conflicto(s) de Oriente Medio. Así, los acuerdos internos se han limitado a la defensa de grandes principios, como el recurso al multilateralismo, o a decisiones, a menudo reactivas, sobre temas puntuales. La misma Estrategia para el Mediterráneo, adoptada en el año 2000, fue una muestra clara de la incapacidad de la UE para perfilar una política sustantiva en el caso del conflicto palestino-israelí. La referencia brutal de Ariel Sharon a la UE, como un *payer, not player*, en la región, es ilustrativa de la imagen que entre los PSM ha generado la UE cuando se trata del ámbito de la seguridad. Entre los PSM, la visión de una UE débil en el ámbito de la seguridad está generalizada, frente a unos Estados Unidos capaces e influyentes. La falta de puntos comunes entre ambas orillas y el escaso interés de los países

²⁸ *Go Euromed: The Political Economy of Euromed Governance. Specific Targeted Research Project. Stage Summary 2*, 2008, p. 8, disponible en www.go-euromed.org.

²⁹ Comunicación de la Comisión, 2008, *op. cit.*, p. 3

árabes por el PEM en el ámbito de la seguridad lo ha dejado en segundo plano.

La falta de convergencia entre la UE y los PSM en el ámbito de la seguridad militar, traducida en la imposibilidad de acordar la Carta Euro-mediterránea de Paz y Estabilidad aparcada desde el año 2000, se ha visto, sin embargo, contrarrestada con la convergencia cada vez mayor en temas de *soft security* (control de fronteras, terrorismo, protección civil). En concreto, la lucha contra el terrorismo ha generado una amplia convergencia, traducida en expresión de voluntades (Código de Conducta en la Lucha contra el Terrorismo), pero sobre todo en resultados concretos (cooperación entre países del Magreb y Estados europeos contra redes islamistas).

2. ECONOMÍA Y FINANZAS

En el terreno de la convergencia económica, la Comisión no podía ser más explícita: «como consecuencia del crecimiento insuficiente y de la expansión demográfica continuada la diferencia de prosperidad entre la UE y la mayoría de los países mediterráneos ha aumentado y no se ha producido convergencia económica»³⁰. El ingreso medio de los PSM en 2004 equivalía al 18,1% del ingreso medio europeo, un poco por debajo de las cifras de 1994³¹. Los objetivos de gobernanza económica y de liberalización comercial, previstos por la Declaración de Barcelona, han quedado, a pesar de algunos avances (mayor estabilidad macroeconómica, mejora en términos de IDH, aumento del comercio regional), muy por detrás de las expectativas creadas en 1995.

Las reformas introducidas al amparo del PEM no son, según la Comisión, suficientes para atraer la inversión necesaria, y con ello, generar mayor crecimiento³². Los 9.000 millones de Euros del programa Meda, distribuidos entre 1995 y 2006 y dedicados en su mayoría a programas nacionales de reforma económica y financiera (junto con otras propuestas de la Unión, como la participación en programas europeos), se han mostrado insuficientes en términos coste-beneficio para los actores políticos y económicos determinantes en los PSM; si bien Israel, de modo particular, pero también Túnez y Marruecos ofrecen panoramas más positivos que el

³⁰ *Ibidem*, p. 3.

³¹ MICHALEK, J., «Economics in the Mediterranean. Common Challenges» en MAR-CHETTI, A., *op. cit.*, p. 60.

³² Comunicación de la Comisión, 2008, *op. cit.*, p.3.

conjunto de los PSM desde el punto de vista de la calidad institucional (niveles de burocracia, transparencia, corrupción) y de los índices de libertad económica (intervencionismo gubernamental, seguridad jurídica, peso del sector público). La existencia de un sector informal que, según los países supone entre un 30% y un 70% del PIB, da una clara indicación de la diferencia entre los PSM y la UE en términos de «clima de negocios»³³.

En materia comercial hay que destacar algunas tendencias positivas: las exportaciones de los PSM hacia la Unión Europea han doblado en valor entre 1995 y 2007 mientras que el comercio sur-sur ha aumentado en el mismo periodo en un 460%, si bien sigue siendo extremadamente bajo (los intercambios entre los PSM suponen un 8% del total de su comercio)³⁴. La agenda de liberalización comercial tiene dos asignaturas pendientes por parte de la UE: agricultura y servicios e inversiones. La agricultura, tema clave para los PSM (un 20% de los puestos de trabajo vinculados al sector agrícola), no se incorporó en la agenda negociadora para la liberalización comercial hasta 2006 y poco se ha avanzado a causa de la sensibilidad del tema en el seno de la UE, con los costes derivados en términos de credibilidad para el objetivo europeo de convergencia económica. En cuanto a la liberalización de los servicios y las inversiones entre la UE y los PSM, ésta choca en buena medida con los temores europeos (derecho de establecimiento, movimiento de personas), pero también con las reformas pendientes en los PSM (banca, servicios financieros, telecomunicaciones), necesarias para afrontar la liberalización. Algunas fuentes apuntan hacia el sector energético, dados los intereses complementarios entre ambas orillas, como vía de convergencia entre los PSM y la UE; si bien es un tema a medio o largo plazo, dadas las divergencias en la materia dentro de la propia Unión Europea³⁵.

3. CULTURA Y SOCIEDAD

La tercera cesta de la Declaración de Barcelona es, por definición, la más difícil de aprehender y evaluar, dado su objetivo subyacente: luchar contra la «fractura de civilizaciones», generando espacios de conocimiento y confianza entre las sociedades del norte y del sur del Mediterráneo. Las acciones favorecidas por el presupuesto europeo (76,9 millones de Euros

³³ MICHAŁEK, J., *op. cit.*, pp. 75-77.

³⁴ Las cifras proceden de *Go Euromed*, *op. cit.* pp. 24-27.

³⁵ *Ibidem*, p. 27.

entre 2000 y 2006) se han centrado en ámbitos diversos (medios de comunicación, mundo de la cultura, juventud) y han implicado a todo tipo de actores gubernamentales y no-gubernamentales, con la voluntad de generar conocimiento mutuo y confianza a largo plazo. Según los analistas, los efectos de la política europea en la sociedad civil de los PSM han sido limitados. La acción de las organizaciones más liberales de dicha sociedad civil, impulsada por los recursos europeos, ha tenido un impacto muy débil entre la sociedad árabe en su conjunto³⁶. La visibilidad de la UE, como generadora de acercamiento entre las sociedades de ambas orillas, ha sido nula a nivel de la «calle árabe», a pesar de la creación de instrumentos, de eficacia puntual, como la Fundación Anna Lindh, valiosa a nivel simbólico.

Más allá del simbolismo, con efectos selectivos y a largo plazo, la UE ha insistido en los últimos años en el desarrollo de dos ámbitos de trabajo conjunto para aproximar posiciones entre la UE y sus PSM. La educación y la investigación se han convertido, como recoge la Declaración de El Cairo de 2007 titulada «Hacia un Área Euromediterránea de Educación Superior e Investigación», en un objetivo primordial para la formación de capital humano en los PSM. En este terreno, los recursos europeos (financiación y universidad) constituyen un potencial para la futura convergencia económica de los países del sur con la UE. El segundo ámbito de trabajo es el de Migración, Seguridad y Justicia, convertido desde la adopción del Programa de Trabajo de la cumbre de Barcelona de 2005 en la cuarta cesta. Los *ENPI Regional Strategy Papers* elaborados por la Comisión para la distribución de fondos durante el periodo 2007-2013 sitúan como prioridad el área de justicia, seguridad y migración. Es en este terreno en el que la existencia de intereses complementarios (integración social de los inmigrantes en la UE y cooperación policial y judicial en la lucha contra la inmigración irregular) está generando mayores niveles de convergencia entre la UE y los PSM.

En suma, hay que confrontar los escasos resultados del Proceso de Barcelona con la generación de una agenda en la que lucha contra el terrorismo, energía, educación superior y gestión de la migración destacan como temas facilitadores de la convergencia entre norte y sur del Mediterráneo.

³⁶ Sobre el escaso efecto del PEM sobre la sociedad civil árabe, véase MOUWAD, J., *The political impact of the EU Fifth Enlargement on the Mediterranean Region*, Beirut, Center for Policy Studies, 2007; SAIF, I., *The process of economic reform in Jordan 1990-2005*, Amman, Center for Strategic Studies (University of Amman), 2007.

III. LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO: INCOHERENCIA Y EUROPEIZACIÓN

El proceso seguido por la propuesta francesa de Unión Mediterránea (UM) hasta su formulación europea como UpM muestra problemas de coherencia interna en la UE. Tal y como hemos visto, la coherencia viene determinada, por un lado, por el grado de implicación y de compromiso que los Estados miembros y las instituciones asumen en el proceso de formulación de una política y, por otro lado, por el nivel de aceptación que Estados e instituciones tienen de las normas desarrolladas por la Unión en un ámbito determinado. El lanzamiento de la UpM plantea problemas en ambos sentidos: primero, la formulación de la propuesta francesa y su transformación en política europea genera un fuerte debate interno y, segundo, dicho debate revela que las normas desarrolladas entre los europeos (PEM) no son suficientemente aceptadas entre los Estados miembros, como demuestra la propia propuesta francesa u otras propuestas que se presentan en el mismo periodo, caso del proyecto polaco-sueco de Partenariado Oriental³⁷.

1. DE RENACIONALIZACIÓN A REAGRUPAMIENTO

El discurso de Toulon, pronunciado por Sarkozy el 7 de febrero de 2007 en plena campaña presidencial, fue el punto de arranque de la actual UpM. En dicho discurso, Sarkozy lanzó la idea genérica de una UM para activar la cooperación entre los países del sur y del norte del Mediterráneo, al margen del PEM. La propuesta interpretable en clave de electoralismo francés³⁸ (alternativa a la adhesión de Turquía a la UE, posicionamiento estratégico de Francia en el mundo árabe) acarrió, sin embargo, evidentes efectos sobre la vida comunitaria. Una vez en el Elíseo, Sarkozy

³⁷ La propuesta se plantea en el CAGRE en mayo de 2008, véase Consejo de la Unión Europea, *Comunicado de Prensa. Sesión núm. 2870 del Consejo, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. Relaciones Exteriores*, Bruselas 26-27 mayo 2008, 9868/08 (Presse 141), p. 24.

³⁸ Véase, en ese sentido, ESCRIBANO, G. y LORCA, A., *La Unión Mediterránea: Una Unión en busca de proyecto*, Documento de Trabajo 3/2008, Madrid, Real Instituto Elcano, 2008; SOLER I LECHA, E., *Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo. Génesis y evolución del proyecto de Unión por el Mediterráneo*, Documento de Trabajo, Fundación Alternativas-Fundación Cidob, Madrid, 2008. El caso específico de Turquía es abordado en SCHMID, D., «La Turquie et l'Union pour la Méditerranée: un partenariat calculé», *Politique Étrangère*, num. 1, 2008.

situó la propuesta de UM en un lugar destacado de la agenda exterior francesa³⁹ (formación de un grupo *ad hoc*, viajes presidenciales) y Francia asumió, de manera individual, a pesar de la insistencia en el carácter multilateral del proyecto, el lanzamiento y la gestión de la iniciativa.

En términos analíticos, la actuación de la presidencia Sarkozy nos lleva a preguntarnos si estamos ante un proceso de renacionalización de la política exterior francesa, entendida la renacionalización, en palabras de Christopher Hill, como repliegue hacia estrategias separadas y recursos propios⁴⁰. ¿En qué medida la iniciativa francesa supone un riesgo para la acción colectiva europea? La iniciativa francesa asentada conceptualmente en las nociones de multilateralismo y flexibilidad despertó recelos en la UE en lo relativo a miembros, objetivos, instrumentos y articulación con los instrumentos financieros e institucionales euromediterráneos ya existentes (Instrumento de Vecindad, instituciones euromediterráneas). El término de multilateralismo, en el caso de la UM, hay que entenderlo en el sentido minimalista (coordinación entre tres o más estados) e instrumental (instrumento de la política exterior francesa), alejado de la dimensión normativa dominante en el discurso de la UE⁴¹.

La flexibilidad se asocia al método y al alcance de la propuesta: el lanzamiento de proyectos técnico-económicos abiertos a los miembros dispuestos a sumarse («cooperaciones reforzadas» o «geometrías variables»). De ahí que Bichara Khader definiera la propuesta de UM no como un «proyecto de unión» sino como una «unión de proyectos»⁴². En cuanto a sus miembros, la iniciativa francesa de UM copiaba el modelo del Consejo de los Estados del Mar Báltico, al proponer una Unión formada por 23 países, los mediterráneos del norte y del sur⁴³, más la Comisión Europea, y dejar la puerta abierta a observadores, como los países no-mediterráneos de la UE e instituciones diversas (Liga Árabe, Banco Europeo de Inversio-

³⁹ Véase explicación detallada de la actividad diplomática desarrollada en Francia en torno a la UM en SOLER I LECHA, E., *op .cit.*, pp. 11-12.

⁴⁰ Véase HILL, C., «Renationalising or Regrouping? EU Foreign Policy since 11 September 2001», *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, núm. 1, 2004, p. 144.

⁴¹ Sobre el concepto de multilateralismo véase RUGGIE, J.G. (ed.), *Multilateralism matters. The Theory and Praxis of a Institutional Form*, Nueva York, Columbia U.P. 1993.

⁴² KHADER, B., *L'Union Méditerranéenne: Une Union de projets ou un projet d'Union*, 2008, disponible en www.euromed-marseille.com/blog/Articles/Khader.doc.

⁴³ La propuesta incorporaba a los países mediterráneos de la UE, más los países balcánicos costeros (Albania, Montenegro, Bosnia Herzegovina y Croacia) y los países del sur del Mediterráneo, desde Mauritania hasta Jordania (incluyendo Libia, no miembro del Proceso de Barcelona).

nes, Banco Islámico de Desarrollo). En lo relativo a instrumentos, hay que señalar que de la presencia de la Comisión en la propuesta se podía inferir el uso de recursos financieros de la UE, a la vez que se insistía en la importancia de la financiación privada para la implementación de los proyectos de la UM.

La propuesta francesa es percibida entre los Estados miembros mayoritariamente como falta de «solidaridad política mutua»⁴⁴. Portugal y Eslovenia, como presidencias de turno entre julio de 2007 y junio de 2008, mostraron su malestar por cómo la acción francesa podía afectar a sus agendas euromediterráneas⁴⁵. La reacción de algunos Estados miembros, que veremos en el siguiente subapartado, comportó una reafirmación de las normas y de los marcos europeos (euro-mediterráneo), hasta llegar a la formulación, adoptada en el Consejo Europeo de marzo de 2008, de una UpM situada bajo el paraguas del Proceso de Barcelona.⁴⁶ De esta manera, se produce un giro europeizador en doble sentido: primero, se europeiza la propuesta francesa al quedar situada bajo el paraguas del Proceso de Barcelona y, segundo y como consecuencia de lo anterior, se hace partícipes del proceso a las instituciones y a todos los Estados miembros de la UE. La Comisión pasa a desempeñar un papel central en el proceso de lanzamiento de la UpM, elaborando los documentos de base y participando en la organización de la Cumbre junto a la presidencia francesa. A partir del Consejo Europeo de marzo de 2008, la UpM puede ser interpretada bajo la lógica de reagrupamiento (*regrouping*), conceptualizada por Christopher Hill; esto es, «la renovada determinación para abordar los vacíos y las debilidades del sistema colectivo»⁴⁷, mediante la agrupación de la propuesta francesa junto con el PEM bajo el paraguas del Proceso de Barcelona.

⁴⁴ El artículo 11.2. del TUE recoge que «Los Estados miembros trabajarán conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales».

⁴⁵ GILLESPIE, R., «A «Union for the Mediterranean» ... or for the EU?», *Mediterranean Politics*, vol. 13, núm. 2, 2008, p. 279.

⁴⁶ «El Consejo Europeo ha aprobado el principio de la Unión por el Mediterráneo, que incluirá a los Estados miembros de la UE y a los estados ribereños del Mediterráneo no pertenecientes a la UE. Ha invitado a la Comisión a que presente al Consejo las propuestas necesarias para definir las modalidades de lo que se denominará “Proceso de Barcelona: la Unión por el Mediterráneo” con miras a la Cumbre que se celebrará en París el 13 de julio de 2008» en Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas 13 y 14 de marzo de 2008*, Bruselas, 14 de marzo de 2008, 7652/08, p. 19.

⁴⁷ HILL, C., *op. cit.*, p. 144.

2. ESTRATEGIAS DE EUROPEIZACIÓN: CONSTRUIR SOBRE EL ACERVO DE BARCELONA

El reagrupamiento de los Estados miembros de la UE en torno a la UpM constituye tanto un proceso de europeización *top down*, adaptación de las preferencias francesas a las normas europeas establecidas, como un proceso de europeización *bottom up*, proyección de los intereses y de las ideas francesas a la formulación de la agenda europea⁴⁸. La propuesta francesa generó tres estrategias de respuesta entre los miembros de la UE: liderazgo subregional, caso de la iniciativa polaco-sueca de Partenariado Oriental; europeización *soft*, representada por España e Italia y europeización *hard*, defendida por Angela Merkel y con efectos tanto sobre la iniciativa de Sarkozy como sobre la propuesta de Partenariado Oriental.

La propuesta polaco-sueca de Partenariado Oriental, presentada al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) el 26 de mayo de 2008, se integra en la estrategia polaca de reacción frente a la dinámica mediterránea de Francia. La prensa polaca recogía, días antes de la presentación del Partenariado Oriental, que el primer ministro Tusk apoyaría la UpM de Sarkozy siempre y cuando éste apoyara el Partenariado Oriental, reforzándose así el liderazgo polaco en las políticas hacia el Este⁴⁹. Finalmente el CAGRE recogió una referencia a dicha propuesta, en un párrafo junto a la UpM y a la Política de Vecindad, y lo remitió, de manera imprecisa, al Consejo Europeo de junio⁵⁰. El Consejo Europeo de junio de 2008, por su parte, recogió una vaga referencia a la promoción de la cooperación regional en el Este y otorgó un mandato a la Comisión para presentar en la primavera de 2009 una propuesta de modalidades de Partenariado Oriental⁵¹.

⁴⁸ La europeización de las políticas exteriores de los Estados miembros de la UE está generando una literatura que distingue entre europeización *top down*, que comporta la adaptación y convergencia de las preferencias nacionales al *acquis politique* europeo y europeización *bottom up*, que supone la proyección al nivel europeo de los intereses y de las ideas nacionales. Véase la aplicación de este esquema de análisis en el caso de la política mediterránea de España en BARBÉ, E., MESTRES I CAMPS, L. y SOLER I LECHA, E., «La política mediterránea de España: entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 79-80, 2007.

⁴⁹ «Mr. Tusk Eastern Partnership», *Gazeta Wyborcza*, 21 de mayo de 2008.

⁵⁰ Council of the European Union, *Press Release. 2870th Council Meeting. General Affairs and External Relations. External Relations*, Bruselas 26-27 mayo 2008, 9868/08 (Presse 141), p. 24.

⁵¹ Consejo de la Unión Europea, *Consejo Europeo de Bruselas 19 y 20 de Junio de 2008. Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas 20 de junio de 2008, 11018/08, p. 19.

Lo ocurrido en esos primeros meses de 2008 en torno a la propuesta francesa de UpM y a la polaca de Partenariado Oriental remite a un problema de fondo: la falta de cohesión en el seno de la UE en torno a la estrategia a seguir para abordar las relaciones con sus vecinos. Lo que llevó a Michael Emerson a destacar los problemas que ello puede generar a nivel interno (ineficiencias) y en las relaciones con los vecinos (falta de mensaje claro)⁵².

España e Italia, por su parte, asumen una estrategia de persuasión para acercar las posiciones francesas al marco europeo, con el objetivo de evitar que la política Sarkozy eclipsara al Proceso de Barcelona⁵³. España tenía mucho que perder si ello ocurría, pero, al mismo tiempo, los intereses bilaterales comunes no le permitían bloquear la propuesta francesa. De ahí que Zapatero y Prodi se centraran en persuadir a Sarkozy de la necesidad de que la UE estuviera plenamente asociada a la nueva Unión. Una reunión de los tres líderes, en Roma en diciembre de 2007, acabó con un documento (*Appel de Rome*) en el que Sarkozy aceptaba la aproximación de su propuesta al marco europeo (trabajo conjunto con la Comisión, vinculación de los Estados miembros no mediterráneos), a cambio del apoyo hispano-italiano (estos dos países, junto a Egipto, son vitales para cualquier propuesta francesa hacia el Mediterráneo). A partir de Roma, la UM —término que simbólicamente se contraponía al de Unión Europea— pasó a denominarse UpM. Asimismo, Prodi y Zapatero consiguieron el compromiso de Sarkozy de que la UpM quedaría desvinculada de los procesos de adhesión de Turquía y Croacia. La europeización impulsada por España e Italia (encaje con la política europea, desvinculación entre UpM y procesos de adhesión) fue acompañada de la aceptación de una dinámica de complementariedad entre UE y UpM (España e Italia designaron, a instancias de Francia, diplomáticos de contacto para hablar con el equipo encargado por el Elíseo de la iniciativa de la UpM)⁵⁴.

⁵² «Hay dos grandes opciones, o bien la UE lidera las iniciativas en sus regiones vecinas o bien los Estados miembros más próximos a la región en cuestión reciben un mandato para asumir el liderazgo (...) La confusión sobre esta cuestión estratégica amenaza con malgastar energías en competiciones institucionales y burocráticas e ineficiencias funcionales en la UE y en sus Estados miembros y además puede confundir a los estados socios del Mediterráneo» en EMERSON, M., «Editorial: Sarkozy's Union of the Mediterranean», *CEPS European Neighbourhood Watch*, núm. 31, disponible en www.ceps.eu.

⁵³ Esta idea es desarrollada por BAYÓN, D., *La Unión por el Mediterráneo: Al final, una etapa más en el proceso de Barcelona*, UNISCI Discussion Papers, núm. 17, 2008.

⁵⁴ SOLER I LECHA, E., *op. cit.* p. 12

Hay que hacer finalmente mención de la estrategia de europeización *hard*, adoptada por Alemania y traducida en la fuerte presión política ejercida por Angela Merkel para impedir la creación de marcos de cooperación ajenos al liderazgo, a las normas y a los marcos establecidos por la UE. En el caso alemán, el factor movilizador no fue el Mediterráneo *per se*, sino la UE y, con ella, la alianza franco-alemana subyacente⁵⁵. Merkel expresó un rechazo frontal a la UM y un claro posicionamiento en contra de los liderazgos subregionales, lo que afectaba también al objetivo polaco de liderar el Partenariado Oriental. En el caso de la UM, Alemania amenazó implícitamente con vetarla, caso de que no fuera plenamente compatible con la política y con las prácticas de la UE⁵⁶. La diplomacia alemana se mostró activa, informando a los PSM de su intención de vetar el proyecto si finalmente era «tal y como lo vendía el gobierno francés»⁵⁷. La preocupación de Merkel claramente giraba en torno a los efectos que sobre la construcción europea tendrían ideas de Sarkozy como la celebración de una cumbre de Estados mediterráneos (no euromediterráneos) durante la presidencia francesa de la UE. La fuerte tensión franco-alemana marcó el encuentro Merkel-Sarkozy, del 3 de marzo en Hannover, del que salió un documento conjunto, que fue trasladado al Consejo Europeo del día 13 y que supuso, como ya sabemos, la plena incorporación de todos los miembros de la UE en la UpM⁵⁸; así como el encaje de la UpM en el Proceso de Barcelona⁵⁹ y el encargo a la Comisión de presentar propuestas. En suma, la intervención alemana comportó la desnaturalización del proyecto Sarkozy al mismo tiempo que una reformulación del acervo euromediterráneo⁶⁰, generándose de esta manera un nuevo marco de acción colectiva,

⁵⁵ SCHUMACHER, T., «German Perspectives» en ALIBONI, R. et al., *Putting the Mediterranean Union in perspective*, Euromesco Papers núm. 68, junio 2008, pp. 14-15.

⁵⁶ Véase GILLESPIE, R., *loc. cit.*, p. 280.

⁵⁷ «Sarkozy busca impulsar la unión euromediterránea», *El País*, 13 julio 2008.

⁵⁸ Merkel aceptó la idea de Sarkozy de crear una co-presidencia para el desarrollo de la UpM, así como la incorporación de Francia al Consejo de Estados del Mar Báltico. Sobre este último punto, véase ECHEVARRÍA JESÚS, C., *El lanzamiento de la Unión para el Mediterráneo y sus consecuencias políticas*, ARI 128/2008, Real Instituto Elcano, Madrid 2008.

⁵⁹ Según SOLER I LECHA, E., *op cit.*, p. 21, la referencia explícita al Proceso de Barcelona fue resultado de maniobras diplomáticas españolas.

⁶⁰ La prensa francesa coincide sobre este particular, véase «L'Union pour la Méditerranée rentre dans le rang européen», *Le Monde*, 15 de marzo de 2008. El director del Instituto de Estudios de la Seguridad de la Unión Europea, Álvaro Vasconcelos publicó, junto con otros conocidos analistas de temas mediterráneos, el mismo día del Consejo Euro-

el «Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo», que atenuaba las inquietudes alemanas (falta de cohesión y fractura Sur-Este en la UE)⁶¹.

IV. LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO: FLEXIBILIDAD Y PRIVATIZACIÓN

La cumbre de París por el Mediterráneo, del 13 de julio de 2008, y la consecuente Conferencia Ministerial del Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo, celebrada en Marsella el 3 y 4 de noviembre de 2008, definen los objetivos y el marco de gobernanza de la UpM. Ante las expectativas frustradas del Proceso de Barcelona, cabe preguntarse qué valor añadido ofrece la UpM. Las declaraciones finales de París y de Marsella contestan a esa pregunta, recogiendo los tres parámetros establecidos por la Comunicación de la Comisión (más nivel político, apropiación compartida y proyectos)⁶². De ello podemos inferir la búsqueda de mayor legitimidad, la apropiación compartida es clara en ese sentido, y la oferta de nuevos incentivos, bajo la forma de proyectos regionales y subregionales visibles para los ciudadanos. Tal y como hemos visto en nuestro marco de análisis, sólo el desarrollo de incentivos sólidos (acompañados de condiciones internas favorables) facilitará la convergencia de los PSM con la UE, a través de un proceso de reformas internas de los PSM. Este apartado va a centrar su atención en los incentivos que aporta la UpM, en forma de proyectos orientados al crecimiento económico de los PSM, destacando sus aspectos innovadores, como el recurso a la flexibilidad y a nuevas fuentes de finan-

peo un informe con el elocuente título de *Union of the Mediterranean: Building on the Barcelona Acquis* (ISS Report, núm. 1, 13 de mayo de 2008).

⁶¹ «Alemania estaba menos preocupada por limitar la influencia francesa que por incluir la UpM en la UE, con el fin de mantener la cohesión política y evitar la competición y la fragmentación entre las subregiones de la UE», en ALIBONI, R. y AMMOR, F., *Under the shadow of Barcelona: From the EMP to the Union for the Mediterranean*, Euromesco Paper, núm. 77, enero 2009, p. 20.

⁶² «El Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo aporta un nuevo impulso al Proceso de Barcelona al menos en tres importantes aspectos: elevando el nivel político de las relaciones de la UE con sus socios mediterráneos, aportando una apropiación compartida más profunda a nuestras relaciones multilaterales y haciendo que estas relaciones sean más concretas y visibles mediante nuevos proyectos regionales y subregionales que afecten a los ciudadanos de la región» en *Declaración conjunta de la Cumbre de París por el Mediterráneo (París, 13 de julio de 2008)*, Asociación Euromediterránea, Bruselas, 15 de julio de 2008 (24.07), EURO-MED 1/08, p. 15. El mismo texto se puede encontrar en la Comunicación de la Comisión, de marzo de 2008, y en la Declaración final de Marsella.

ciación, a la vez que desvelando los desajustes existentes entre el modelo economicista y tecnocrático de UpM y la dimensión normativa (reformas) de la política euromediterránea.

1. CONSTELACIÓN AMPLIA Y FLEXIBLE

La Declaración de París recoge que «el Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo, que se basa (...) en el acervo del Proceso de Barcelona, constituye una asociación multilateral con vistas a incrementar el potencial de integración y de cohesión regionales»⁶³. Las complejidades que abre dicha asociación, y que veremos con más detalle en el siguiente apartado al abordar sus mecanismos de gobernanza, han sido sistematizadas por Roberto Aliboni en términos de constelación. Dicho autor apunta que el Consejo Europeo de mayo de 2008 es un encuentro histórico, ya que hizo del Proceso de Barcelona una constelación diplomática de diferentes procesos euromediterráneos (PEM, UpM, Grupo 5+5, etc.), creando así «un Proceso de Barcelona más amplio»⁶⁴. En dicha constelación, la UpM se presenta como una suma de proyectos orientados al crecimiento económico⁶⁵.

En ese sentido, la Declaración de París responde a la flexibilidad original de Sarkozy, consistente en lanzar «proyectos pragmáticos en marcos de geometría variable»⁶⁶, contando con recursos privados, además de la financiación pública, y con una gestión eficaz (menos burocracia y agencias ágiles *ad hoc*). Sarkozy contrapone su aproximación economicista y sectorial a la lógica normativa (reformas políticas) y global del PEM. El presidente francés apuntó hacia sectores estratégicos para el lanzamiento de proyectos (hasta 44 sectores fueron manejados en los documentos franceses; entre otros, agua, energía, tráfico marítimo, Erasmus euromediterráneo, etc.)⁶⁷. La Declaración de París recoge, en anexo, seis ámbitos, relativamente próximos a las ideas francesas, en los que la UpM ha de concentrar sus proyectos: descontaminación del Mediterráneo (en el horizonte 2020);

⁶³ *Ibidem*, p. 9.

⁶⁴ ALIBONI, R., et al., *op. cit.*, p. 5.

⁶⁵ Algunos informes apuntan que el ámbito más dinámico de cara al desarrollo es la transmisión de educación, tecnología y ciencia. Véase Institut de la Méditerranée, *Rapport du Groupe d'Experts reuni par l'Institut de la Méditerranée sur le projet d'Union Méditerranée*, Marsella, octubre 2007.

⁶⁶ Discours du Président de la République sur le thème de l'Union de la Méditerranée, Palais Royal Marshan, Tánger, 23 de octubre de 2007.

⁶⁷ Véase ECHEVARRÍA, C., *loc. cit.*, p. 3.

grandes vías (autopistas) marítimas y terrestres (la autopista terrestre del Magreb en el horizonte 2012); protección civil en caso de catástrofes; energías alternativas (Plan Solar Mediterráneo); enseñanza superior e investigación (centrado en la creación de una Universidad del Mediterráneo, con sede en Eslovenia) y la Iniciativa Mediterránea de Desarrollo Empresarial, orientada hacia pequeñas y medianas empresas⁶⁸.

El análisis de la Conferencia Ministerial de Marsella, en la que además de establecerse los mecanismos de gobernanza para la UpM se examinaron los avances en la realización de los proyectos prioritarios seleccionados en París, plantea serias dudas respecto del incentivo de flexibilidad que ofrece la UpM. Primero, la Declaración de Marsella establece que los proyectos seleccionados no pueden poner en peligro los intereses de un miembro de la UpM. La «Declaración interpretativa de la Copresidencia de la Unión por el Mediterráneo», anexa a la Declaración de Marsella, recoge que «la invocación por parte de un Estado de un interés legítimo para oponerse a la ejecución de un proyecto deberá ser evaluada por todos los Estados de la Unión por el Mediterráneo»⁶⁹. Estas cautelas (poder de veto) que apuntan sobre todo hacia las diferencias turco-chipriotas son, cuando menos, preocupantes en un contexto que se quiere ágil y se asienta en las cooperaciones reforzadas para su desarrollo. Segundo, la Declaración de Marsella establece que los proyectos seleccionados deben respetar la decisión de los miembros ya implicados en un proyecto que se encuentre en marcha. Ello abre el tema de la articulación entre los proyectos UpM y la amplia gama de proyectos euromediterráneos (PEM)⁷⁰. Así, la Declaración de Marsella recoge lado a lado el extenso programa euromediterráneo de trabajo para 2009, derivado del programa 2005-2010, y la lista de proyectos UpM seleccionados en París. Los puntos de contacto y de solapamiento entre

⁶⁸ El término de autopistas aplicado a las grandes vías marítimas y terrestres se institucionaliza a partir de la Declaración de Marsella. Véase Consejo de la Unión Europea, *Barcelona Process: Union for the Mediterranean Ministerial Conference. Final Declaration*, Marsella, 4 de noviembre de 2008, 15187/08 (Presse 314).

⁶⁹ *Ibidem.*, p. 33.

⁷⁰ La Declaración de París menciona concretamente el Programa de Trabajo adoptado en 2005 más las actividades previstas para la creación de la Zona de Libre Comercio, que incluye el *Euromed Trade Roadmap*. Además la Comisión mantiene, en general, actividades transversales en la región, además de las relaciones bilaterales, vinculadas a la Política Europea de Vecindad, y las relaciones derivadas de los acuerdos de Asociación (PSM), de los acuerdos ACP (caso de Mauritania) o de las negociaciones de adhesión (Croacia, Turquía) o de pre-adhesión (Bosnia, Montenegro, Albania).

ambos son evidentes. De ahí que se plantee un gran interrogante respecto del valor añadido que aporta la UpM, dado que los documentos constituyentes no han explicitado criterios claros para la selección de proyectos concretos⁷¹, que entran en ámbitos en los que ya opera el PEM, con los posibles problemas de competencias⁷².

Proyectos totalmente innovadores, como la propuesta francesa de avanzar en el terreno nuclear, discutida por Sarkozy con algunos socios del sur, como vía para reducir las diferencias norte-sur en materia energética, dieron lugar a fuertes controversias en la UE por motivos obvios (objetivo francés de suministrar centrales nucleares a países del sur, peligro de proliferación). Ello ha acabado por hacer de las energías alternativas, mucho más en línea con Alemania o España, uno de los ámbitos seleccionados por la UpM. Hay que apuntar que en este terreno y, en concreto, en lo relativo al Plan Solar Mediterráneo es donde se está avanzando (varias reuniones en 2008 de países interesados, que han dado lugar a la enumeración de proyectos concretos para el periodo 2009-2010).

2. TECNOCRACIA «SIN DINERO»

La dimensión economicista y tecnocrática del proyecto francés de UM presentaba incentivos en el terreno político para los PSM. Según Vasconcelos, «la diplomacia francesa dejó claro a sus socios del Sur que uno de los objetivos era abandonar la condicionalidad política»⁷³. El hecho de pasar de un proyecto de grandes ambiciones políticas, como han sido las relaciones euromediterráneas desde 1995, a una aproximación sectorial y pragmática, como es la UpM, comporta una vuelta a la teoría funcionalista clásica de la cooperación regional. Las pautas clásicas de Mitrany en el sentido de que sólo la cooperación sectorial, desarrollada paso a paso e inci-

⁷¹ Véase dicha idea en GILLESPIE, R., *loc. cit.* o ALIBONI, R. y AMMOR, F., *op. cit.*

⁷² El tema, por ejemplo, de las autopistas marítimas en el Mediterráneo ya ha sido abordado por la Comisión en el marco de MEDA-MOS (*Motorways of the Sea*) y contando con el Instrumento de Vecindad (ENPI). Véase Comisión Europea, Commission Staff Working Document, Bruselas, 18 de octubre de 2007, SEC(2007) 1367. Por su parte, la protección civil ha sido un tema fuertemente desarrollado en el marco del PEM, véase COURELA, P., *Civil Protection as a Euro-Mediterranean Project: the Case for Practical Cooperation*, Euromesco Papers núm. 34, 2004 y BREMBERG, N. et al., *Flexible Multilateralism: Unlimited Opportunities? The Case of Civil Protection in the Mediterranean*, Euromesco Papers, núm. 80, febrero 2009.

⁷³ VASCONCELOS, A., «El día después de la cumbre», *Afkar/Ideas*, otoño 2008, p. 41.

diendo en temas de bienestar material, puede funcionar en el caso de que existan desacuerdos políticos de base, inspira claramente la propuesta francesa⁷⁴. No es extraño, por tanto, que desde el Parlamento Europeo (antes de la cumbre de París, que situó la propuesta francesa bajo el paraguas del Proceso de Barcelona) surgieran críticas ante el abandono de toda referencia a la democracia y a los derechos humanos en el proyecto francés⁷⁵.

Es interesante recordar en este punto que, al mismo tiempo que Sarkozy llegaba al Elíseo, desde España también se planteó un relanzamiento de las relaciones euromediterráneas con algunos objetivos similares (situar el Mediterráneo, de nuevo, en la agenda europea y hacerlo más legítimo ante los vecinos del Sur, mediante la creación de un marco institucional propio) pero con incentivos radicalmente diferentes. El análisis comparado de ambas propuestas ha llevado a los analistas a diferenciar entre la propuesta conservadora de Sarkozy, centrada en proyectos técnicos y respetuosa con el *status quo*, y la propuesta innovadora de Miguel Ángel Moratinos⁷⁶. En un discurso en la Universidad de Malta, el ministro español lanzó la idea de una Unión Euromediterránea, que propiciara la circulación fluida y segura de los ciudadanos, incidiendo así en que la integración entre las dos orillas ha de basarse tanto en las personas como en la economía.⁷⁷ Ni la propuesta de Moratinos (situar la libre circulación de personas como un objetivo estratégico a nivel multilateral), ni la aproximación normativa tradicional de la política europea hacia los PSM encajan en el contexto del momento. Aliboni y Ammor han descrito ese contexto en términos de «regreso del realismo» y lo explican no sólo por las preferencias francesas sino por las tendencias de renacionalización y de securitización existentes en Europa. Según Aliboni y Ammor (italiano y marroquí respectivamente e investigadores de referencia en temas euromediterráneos), la actual orientación conservadora «puede tener éxito allí donde antes falló la aproximación reformista de la UE»⁷⁸.

⁷⁴ MITRANY, D., *A Working Peace System*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1943.

⁷⁵ GILLESPIE, R., *loc. cit.*, p. 284.

⁷⁶ ALIBONI, R., et. al, *op. cit.*, p. 10.

⁷⁷ El discurso del 2 de mayo se tradujo más tarde en un artículo de prensa. Véase MORATINOS, M.A., «Del Proceso de Barcelona a la Unión Euromediterránea», *El País*, 2 de agosto de 2007.

⁷⁸ Según ellos, «muchos en Europa lamentarán el final de la (poco gloriosa) aproximación normativa y el regreso de una política mucho más tradicional y realista. Ahora bien, no se debe sólo a la aproximación conservadora de Sarkozy sino también a la tendencia general

Si el giro de la UE hacia el realismo político constituye un incentivo con potencial, tal y como apuntan los analistas señalados, no se puede decir lo mismo de la financiación de la UpM. La Declaración de París señala justamente que la plusvalía de la UpM es «su capacidad de atraer mayores recursos financieros para proyectos regionales con un alto grado de coordinación de los donantes»⁷⁹. Entre los donantes se cita a: sector privado (Sarkozy apuntó la posibilidad de conseguir 14.000 millones de euros del sector privado)⁸⁰, presupuesto de la UE y de todos los socios, otros Estados, instituciones financieras internacionales, Instrumento Europeo de Vecindad, Mecanismo Euromediterráneo de Inversión y Cooperación, etc. Las reacciones en este terreno, tanto desde el marco analítico como político, han coincidido en el pesimismo respecto de la financiación. Las razones son múltiples: el elevado coste de los proyectos (sólo el coste de la limpieza del Mediterráneo en el horizonte 2020 se ha calculado en 2.000 millones de euros⁸¹), los límites del presupuesto comunitario (no están previstos nuevos recursos para los proyectos UpM y va a existir, en ese sentido, un férreo control por parte de muchos Estados miembros), la complejidad de la gestión conjunta de recursos privados y públicos y, por encima de todo, como han apuntado muchas voces del norte y del sur, la crisis financiera internacional pone en duda la viabilidad de la UpM⁸². De ahí que Gillespie apunte que, una vez disipadas las expectativas de grandes proyectos acompañados de nuevas fuentes de financiación, el principal interés de los PSM es «la promesa de una (parcial) apropiación»⁸³.

de «renacionalización» que ha emergido en Europa desde el final de la guerra fría, a la ampliación y, a causa del 11-S, a la preferencia por el bilateralismo en el entorno de securitización existente. La PEV, donde la Comisión se ha quedado sola promoviendo las reformas políticas y los derechos humanos, representó un primer paso en el giro de la reforma a la estabilidad y de la aproximación normativa a la realista. Giro que afecta actualmente a la UE y, por tanto, a las relaciones euromediterráneas. En este sentido, una cooperación Norte-Sur políticamente conservadora es factible dentro del círculo euro-med y puede tener éxito allí donde antes falló la aproximación reformista de la UE», en ALIBBONI, R. y AMMOR, F., *op. cit.*, p. 14.

⁷⁹ *Declaración de París, op. cit.*, p. 20.

⁸⁰ Cit. por BIRAMBAUX, I., *The Union for the Mediterranean: Beyond the Barcelona Process?*, Madrid, OPEX, 2008, p. 8.

⁸¹ Véase ECHEVARRÍA, C., *loc. cit.*, p. 4.

⁸² Reacción de la prensa, tanto europea como árabe, en ese sentido tras la conferencia de Marsella. Véase «Union pour la Méditerranée: un nom, un siège et maintenant?», *Libération*, 6 noviembre 2008; «Méditerranée», *El Watan* (Argelia), 5 noviembre 2008. El presidente argelino, Buteflika, ha insistido especialmente en la falta de financiación.

⁸³ GILLESPIE, R., *loc. cit.*, p. 285.

V. LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO: DESCOMUNITARIZACIÓN Y TRAMPA NORMATIVA

La Comunicación de la Comisión, de mayo de 2008, que puso las bases de las futuras Declaraciones de París y Marsella, destacó un problema político de fondo que preocupaba en ambas orillas y que la UpM debería solucionar: la percepción entre los PSM de que el Proceso de Barcelona había sido cosa de la UE y, en consecuencia, ellos no lo sentían como propio (*ownership*)⁸⁴. La respuesta de Gadaffi a Sarkozy, cuando éste le expuso su proyecto de UM —«Nosotros no pertenecemos a Bruselas»⁸⁵— recoge, con «sinceridad inadecuada», un sentimiento extendido entre los vecinos de la orilla sur⁸⁶. La percepción mutua de legitimidad, tal y como apunta nuestro marco de análisis, va a depender tanto del grado de legitimidad que los socios atribuyen al proceso por el cual se establecen las políticas compartidas con la Unión como al grado de identidad que sienten con las normas europeas. Este apartado analiza, por un lado, el establecimiento de una arquitectura institucional que ha de hacer co-partícipes (*co-ownership*) a europeos y PSM, dando así mayor legitimidad al proceso por el cual se establecen las normas. Por otro lado, las reacciones que provoca la UpM en los PSM nos permiten avanzar algunas ideas sobre el impacto que la misma puede tener sobre el grado de identidad normativa entre la Unión Europea y los países socios mediterráneos.

1. DE BRUSELAS A BARCELONA

Las reuniones de París y de Marsella dieron lugar a decisiones que claramente inciden en la legitimidad del proceso, si por ello entendemos sentimiento de apropiación por parte de todos los participantes. La denominación del proceso, sus miembros y su arquitectura institucional se orientan a legitimar la UpM entre los países árabes. A partir de la reunión de Marsella, el «Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo» pasa a denomi-

⁸⁴ Comunicación de la Comisión, 2008, *op. cit.*, p. 4.

⁸⁵ Cit. por FRITZ-VANNAHME, J. et al., *Hello Neighbour. A New Policy from Morocco to Azerbaijan*, Spotlight Europe (Bertelsman Stiftung), 2008/07, junio 2008, p. 4.

⁸⁶ Esta idea está presente entre los académicos del norte de África. Véase, por ejemplo, DRISS, A., «Union for the Mediterranean-A Tunisian Viewpoint», *Euromesco Papers*, núm. 22, marzo 2008 y SAAF, A., «L'Union pour la Méditerranée et les acquis civils de Barcelone», *ISSues*, EU-ISS, París, núm. 22, julio 2008.

narse *Unión por el Mediterráneo* (UpM)⁸⁷. La eliminación de la referencia a Proceso de Barcelona⁸⁸ tiene un valor simbólico en términos de apropiación por parte de los PSM. Nominalmente, se produce una deseuropeización del proceso. La decisión de los ministros reunidos en Marsella de incorporar, en todas las reuniones y a todos los niveles, a la Liga Árabe fue el resultado de un fuerte debate (oposición de Israel, presiones, entre otros, de Jordania⁸⁹). Finalmente, la concesión a Israel de un subsecretario en la nueva Secretaría dio vía libre a la presencia de la Liga Árabe en la UpM y, con ello, la conformación de una UpM con 43 miembros, con un plus de legitimidad entre los gobiernos árabes, dada la presencia de la Liga Árabe junto a la Comisión Europea⁹⁰.

La arquitectura institucional, decidida en París y perfilada en Marsella, es la gran novedad. Hay que recordar que en el marco del PEM ya se había discutido la creación de una co-presidencia (la presidencia era ejercida por la presidencia de turno de la UE) y de una Secretaría (la Comisión realizaba las funciones de secretaría a todos los efectos) como medidas para hacer co-partícipes a los PSM, pero la tensión árabe-israelí lo había impedido. La co-presidencia y la creación de una Secretaría constituyen los dos elementos centrales a efectos de credibilidad europea. Así pues, la lógica institucional de la recién creada UpM es de igualdad en la cooperación entre miembros y no miembros de la UE, de manera más rigurosa que en el PEM. La política deja de ser una política UE. De ahí, como han escrito Aliboni y Ammor, que el marco UpM obligue a la UE a «negociar las

⁸⁷ En Marsella los ministros propusieron el nuevo nombre de *Unión por el Mediterráneo*; véase *Barcelona Process: Union for the Mediterranean Ministerial Conference. Final Declaration*, cit., p. 3. Sin embargo, la propia Declaración (p. 10) puntualiza que el nuevo nombre ha de ser consultado con los Jefes de Estado y de Gobierno. Lo que dejaría el tema pendiente hasta 2010. La práctica, sin embargo, ha institucionalizado la nueva denominación.

⁸⁸ El Gobierno español, por su parte, no se opuso a dicha eliminación, dado el acuerdo en Marsella de instalar la Secretaría de la Unión por el Mediterráneo en la ciudad de Barcelona.

⁸⁹ Jordania pospuso la celebración de la Conferencia Euromediterránea sobre el Agua como presión para exigir la presencia de la Liga Árabe en la UpM. La Conferencia se pospuso finalmente *sine die* a causa de la crisis de Gaza. Véase *The Jordan Times*, 6 noviembre 2008.

⁹⁰ La UpM incorpora los 27 estados miembros de la UE, los diez socios mediterráneos (de Jordania a Mauritania, Libia ha optado por no incorporarse, ya que debería asumir el acervo del Proceso de Barcelona), Mónaco, los dos países en proceso de adhesión (Croacia y Turquía), los tres países balcánicos en pre-adhesión (Bosnia, Montenegro y Albania), la Comisión Europea y la Liga Árabe.

políticas con los no miembros e incluso a modificar sus propias políticas para rendir cuentas a la UpM»⁹¹. Otro elemento a destacar es la incorporación en la arquitectura institucional de Cumbres, dándose respuesta así a una de las necesidades señaladas por la Comisión (elevar el nivel político de las relaciones de la UE con los socios mediterráneos). La falta de negociaciones entre la reunión de París y la de Marsella dio dado paso a una arquitectura institucional basada en acuerdos débiles y complejos⁹². Se trata de un nuevo marco intergubernamental, que abandona el antiguo paraguas que ofrecía la UE al PEM, y ello tiene dos consecuencias: descomunitarización y fragilidad institucional.

En el nuevo marco institucional, los 43 miembros están plenamente representados a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno (cumbres bianuales, encargadas de adoptar el programa de trabajo bianual de la UpM) y a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores, con conferencias anuales. A nadie se le escapa el riesgo de la celebración de cumbres, a la vista de lo ocurrido en la organizada durante la presidencia española de 1995 (Barcelona + 10), a la que no asistieron líderes destacados de los PSM. El éxito de Sarkozy en la cumbre de París puede ser más una excepción que la regla. Formalmente la cumbre de 2010 (durante el semestre de presidencia española) debería celebrarse en un país del sur, pero como ya ha señalado el Secretario de Estado español es muy probable que ningún país «logre el consenso para albergar todas las delegaciones —esencialmente Israel— en cuyo caso Barcelona asumiría la tarea»⁹³.

La introducción de la co-presidencia, responsable de supervisar y coordinar todo el proceso, supone el desempeño, en igualdad de atribuciones, de un miembro de la UE y de un país no miembro. Ello implica un elevado nivel de coordinación (y acuerdo) entre dos co-presidentes encargados de dinamizar la maquinaria y que además no coincidirán todo el tiempo en el cargo durante su mandato (la co-presidencia europea es ejercida por la presidencia semestral de turno⁹⁴, hasta que no entre el vigor el Tratado de Lisboa, mientras que los Estados no miembros deben elegir el otro

⁹¹ ALIBONI, R. y AMMOR, F., *op. cit.*, p. 10.

⁹² Las reuniones previstas para preparar la reunión de Marsella no tuvieron lugar por la tensión palestino-israelí. Véase «L'Union pour la Méditerranée en quête d'un second souffle», *Le Figaro*, 4 noviembre 2008.

⁹³ Declaraciones de Diego López Garrido en «Acuerdo para poder dirigirse al Tribunal de la UE en catalán», *El País*, 10 de febrero de 2009.

⁹⁴ Formalmente, la República Checa asumió el puesto en enero de 2009, si bien ha dejado el tema en manos de la diplomacia francesa.

co-presidente por consenso por un período de dos años). Es evidente que la elección de un nuevo co-presidente del sur (representante de tres grupos diferenciados: árabes, Turquía e Israel más europeos no comunitarios) por consenso no será nada fácil. El lanzamiento de la UpM se asentó en Sarkozy y Mubarak, legitimados como impulsores del proyecto. Lo que no ha impedido la parálisis de su co-presidencia durante la guerra en Gaza.

Entre conferencias ministeriales, los Altos Funcionarios ejercen funciones políticas relevantes, preparan el trabajo ministerial y tienen el mandato de aprobar las directrices y los criterios para la selección de los proyectos⁹⁵. Van a contar para la realización de su trabajo con la aportación de dos nuevos órganos (Secretaría y Comité Permanente Conjunto) y de la Comisión Europea. El Comité Permanente Conjunto, instalado en Bruselas y formado por representantes de los 43 miembros, será el punto de conexión entre los gobiernos y la UpM a efectos de información y de recepción de propuestas nacionales, así como un mecanismo de reacción rápida, si se da una situación excepcional en la región que requiera de consulta inmediata entre los socios euro-mediterráneos.

La creación de una Secretaría con sede en Barcelona, tal y como se acordó en la conferencia de Marsella⁹⁶, abre interrogantes respecto a la organización de la financiación y del seguimiento de los proyectos, función realizada por la Comisión en el PEM. La Declaración de París apunta que la Secretaría, de carácter técnico, «desempeñará un papel fundamental en la estructura institucional» y le atribuye competencias para la promoción, seguimiento, ejecución y financiación de los proyectos, mientras que la Declaración de Marsella la refuerza políticamente, al dotarla de persona-

⁹⁵ En el marco del PEM, los Altos Funcionarios dinamizaban políticamente el proceso y preparaban el trabajo de los Ministros de Asuntos Exteriores en los temas de política y seguridad.

⁹⁶ La ubicación de la Secretaría en Barcelona fue motivo de fuertes controversias, tanto en el seno de la UE como entre los países del Sur. Sarkozy se la ofreció personalmente a países del sur (en especial a Túnez, aunque también a Marruecos). Los nuevos miembros de la UE se mostraron contrarios a la ubicación de una institución fuera de Bruselas, por el coste que pudiera tener a nivel presupuestario, y, en último término, aceptarían la candidatura maltesa (una manera de favorecer a los nuevos miembros). Siria y Líbano rechazaron la ubicación de la Secretaría en Túnez, dada la participación de Israel en la misma, ya que se podría entender como un primer paso para su reconocimiento. La elección final de Barcelona resultó de los intereses cruzados y del trabajo diplomático realizado por las administraciones españolas. El malestar de Túnez, por no poder albergar la Secretaría, fue contrarrestado con la propuesta de que presentara un candidato a ocupar el puesto de Secretario General. Propuesta que desestimó.

lidad jurídica y estatuto autónomo. En Marsella se decidió, con una clara lógica de contrapesos políticos, la asignación del puesto de secretario general a un PSM (dada la instalación de la Secretaría en un país de la UE), complementado con cinco subsecretarios en lugar de uno como estaba previsto, atribuidos en primera rotación a la Autoridad Nacional Palestina, Israel, Grecia, Italia y Malta⁹⁷. Esta decisión despertó reacciones críticas entre los socios más afines a la dimensión economicista del proyecto, caso de Túnez, que hicieron notar la contradicción entre los objetivos técnicos y el peso determinante del conflicto de Próximo Oriente en las instituciones de la UpM⁹⁸. La fragilidad institucional, a causa del conflicto, ha quedado pronto demostrada en el caso de la Secretaría. De entrada, ha sido imposible cumplir con los plazos previstos (febrero 2009) para la elaboración de su estatuto. A pesar de lo acordado en Marsella, los Altos Funcionarios no han podido adoptarlo, al estar bloqueado durante semanas el grupo de trabajo por la guerra en Gaza.

En el marco de la UpM, el papel de la Comisión queda circunscrito al acervo euromediterráneo, dadas las nuevas competencias de la co-presidencia y de la Secretaría. Según Aliboni y Ammor, se ha generado una situación de dualismo entre el PEM y la UpM, que, una vez en marcha, tanto puede generar armonización y sinergia entre los dos como separación y competición⁹⁹. Así pues, el nuevo marco intergubernamental perfilado en Marsella abre grandes dudas por su fragilidad (la crisis de Gaza ya lo ha hecho notar) y por su descomunitarización (desplazamiento de la Comisión). Esto último nos remite a una consideración muy oportuna de Escribano y Lorca: «Constreñir a la UM a desenvolverse en el ámbito no europeizado de las políticas exteriores, en los márgenes de la UE, parece una emasculación innecesaria de los instrumentos disponibles, de por sí limitados»¹⁰⁰.

⁹⁷ Se ha hablado de una sexta subsecretaría, para Turquía. Véase «Union pour la Méditerranée: Le consensus se forge à Marseille», *El Watan (Argelia)*, 5 noviembre 2008.

⁹⁸ La prensa tunecina recogía que «un Secretario General rodeado de cinco o seis adjuntos es lo más opuesto a la estructura ligera y técnica que se deseaba para hacerse cargo de la descontaminación marina o de las energías renovables sin verse lastrados por el conflicto israelí-palestino» en «Barcelone accueillera la siège de l'UPM», *La Presse (Edition en ligne du premier quotidien de Tunisie)*, 5, noviembre, 2008

⁹⁹ ALIBONI, R. y AMMOR, F., *op. cit.*, p. 4.

¹⁰⁰ ESCRIBANO, G. y LORCA, A., *op. cit.*, p. 6. La referencia a la UM se debe a que el estudio fue realizado antes de la adopción de la denominación de «Proceso de Barcelona: UpM».

2. DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DERECHO INTERNACIONAL

La UpM ha producido reacciones de tipo muy diverso entre los diferentes países del sur y entre sectores diferentes dentro de cada país¹⁰¹. El interés entre los académicos, los medios de comunicación y los centros de pensamiento (*think tanks*) ha variado mucho dependiendo de los países. Se podrían establecer tres grandes grupos: el interés ha sido muy menor en Próximo Oriente y Egipto, donde el conflicto y las relaciones con Estados Unidos acaparan la atención; en Turquía e Israel se ha prestado atención a la UpM sobre todo desde la lógica de la exclusión (en el primer caso, por las intenciones de Sarkozy de hacer de la UpM un sustituto de la adhesión y en el segundo, como un mecanismo más de legitimación en el entorno regional) y, finalmente, en el Magreb es donde más debate ha generado la UpM desde el mismo momento de su génesis¹⁰². De ello se derivan reacciones que plantean múltiples críticas al proceso (falta de financiación; falta de simetría norte-sur; agenda con carencias significativas para los países del sur, como la libre circulación de productos agrícolas y de personas; etc.). Este subapartado se centra en dos temas (reformas políticas y conflicto palestino-israelí) que constituyen una trampa normativa para la UE, deslegitimándola en el sur, sobre todo entre sectores de la sociedad civil que tienen un alto grado de identidad con las normas europeas.

Las normas —estándares de comportamiento adecuado que expresan la identidad del actor¹⁰³— que retenemos en este caso conforman el núcleo duro de la identidad europea en el exterior: desarrollo y consolidación de la democracia y respeto de los derechos humanos (artículo 11 TUE) y respeto, defensa y desarrollo del derecho internacional, de acuerdo a la Estrategia Europea de Seguridad¹⁰⁴. La Declaración de Barcelona, que dio origen al PEM en 1995, creó un marco normativo común para los socios en

¹⁰¹ «En el Sur, la percepción del PdB:UpM y de su futuro no es exactamente la misma y depende de que las valoraciones las emitan los estamentos oficiales, los medios empresariales o los círculos de la oposición» en RAOUF, S., «Entre la esperanza y la confianza», *Afkar/Ideas*, otoño, 2008, p. 48.

¹⁰² Sarkozy realizó viajes a Marruecos, Argelia y Túnez. Uno de los discursos más importantes para la promoción de la UM lo dio en Tánger (23 octubre 2007). En Marruecos se han producido numerosos debates e informes sobre la UpM. Véase *Institut Amadeus, Institut Marrocaïn des Relations Internationales (IMRI)* y *Forum Euroméditerranéen Tanger*.

¹⁰³ KATZENSTEIN, P., *The Culture of National Security: Norms and Identities in World Politics*, Nueva York, Columbia U.P., 1996.

¹⁰⁴ *Una Europea segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

el que derechos humanos, democracia y derecho internacional ocupan un papel central. Justamente es en nombre de esos principios que se producen en los vecinos del sur reacciones adversas a la UpM.

En primer lugar, el economicismo de la UpM es percibido entre sectores de las sociedades civiles del sur como un factor legitimador de los regímenes dictatoriales en el mundo árabe. Moncef Marzouki, destacado militante tunecino de derechos humanos, es una de las múltiples voces que reaccionan en ese sentido, acusando a la UpM de reforzar a las dictaduras árabes¹⁰⁵. Otras voces del sur han visto en la nueva propuesta de la UE un peligro para el reforzamiento de la sociedad civil en los países árabes¹⁰⁶. De modo elocuente, se ha utilizado la expresión de «repliegue identitario» para caracterizar el comportamiento europeo en el contexto de la UpM¹⁰⁷.

En segundo lugar, el economicismo de la UpM no ha impedido que el debate entrara una vez más en las debilidades de la UE como potencia normativa, comprometida con el respeto, la defensa y el desarrollo del Derecho internacional. A pesar de la lógica funcionalista de la UpM, que pretendía sortear el conflicto de Próximo Oriente, éste reaparece como factor obstaculizador¹⁰⁸, a la vez que como factor deslegitimador de la UE. En ese sentido, Ahmed Ounaïes, diplomático tunecino, recordaba en el contexto de un debate sobre la UpM la falta de credibilidad de los europeos en materia de Derecho internacional, citando la no comparencia de algún Estado europeo en el caso del dictamen, en 2004, del TIJ sobre el muro de Israel¹⁰⁹. A ello se suma, como han escrito Aliboni y Ammor, que

¹⁰⁵ «La UM pretende unir las primeras democracias del planeta con sus últimas dictaduras. Peor aún, el proyecto, tal como está, no puede sino reforzar a las dictaduras de la orilla sur (...) Dictadores corruptos y sin ninguna legitimidad electoral y con un balance catastrófico, como Mubarak, Ben Ali y Assad, se han apresurado a acudir a París para encontrar allí la legitimidad internacional y un apoyo diplomático y en materia de seguridad contra sus adversarios, entre ellos los demócratas y los activistas de los derechos humanos» en MARZOUKI, M., «Unión Mediterránea ... sí, pero», *El País*, 8 de agosto de 2008.

¹⁰⁶ El director del semanario argelino «La Presse» apuntaba en un seminario organizado por la Comisión Europea y la Fundación Ebert que las ONG del sur iban a ser «sacrificadas». Véase «Table ronde sur le thème: Processus de Barcelona: Union pour la Méditerranée», *L'Expression*, (Argelia), núm. 39, 11-17 de julio de 2008, p. 3.

¹⁰⁷ BEN FARHAT, S. en *Ibidem*, p. 14.

¹⁰⁸ En el diario *Al Watan* (Argelia) se podía leer, con motivo de la conferencia de Marsella, «No es posible desviar los ojos del conflicto árabe-israelí y hacer como si fuera posible reunir a las dos partes en torno a unos mismos objetivos de gobernanza, mientras que el contexto todavía es de guerra», «Méditerranée», *Al Watan*, 5 de noviembre de 2008.

¹⁰⁹ OUNAÏES, A., «Table ronde sur le thème», *loc. cit.*, pp. 10-11.

la actuación de Sarkozy durante la cumbre de París, forzando una foto conjunta con el presidente palestino, Mahmud Abbas, y el primer ministro israelí, Ehud Olmert, envió un «mensaje equivocado»¹¹⁰ a los vecinos del sur. Ello nos lleva a concluir que el mensaje correcto de la cumbre de París —resultados frente a problemas concretos (contaminación, catástrofes naturales)— abre interrogantes en torno a la identidad de la Unión Europea en su política mediterránea.

VI. CONCLUSIONES

La Unión por el Mediterráneo es todavía un interrogante. El desplazamiento de Bruselas a Barcelona es algo más que un simple desplazamiento geográfico, es un desplazamiento hacia un nuevo modelo, marcado por su alcance subregional y caracterizado como neofuncionalista, por su naturaleza economicista y tecnocrática y por su desarrollo institucional. Esas características deberían favorecer la convergencia entre las políticas de la UE y las de los PSM, si tenemos en cuenta que el subregionalismo permite actuar en marco multilateral pero seccionando la región (exclusión del problema palestino-israelí); el economicismo obvia las diferencias políticas entre UE y gobiernos del sur; y las instituciones de la UpM suponen una mayor apropiación del proceso por parte de los PSM (co-decisión y co-gestión) e intergubernamentalización. Esto último, visto desde la UE, comporta un papel más destacado para los Estados (Consejo) frente a la Comisión.

Es pronto para ahondar en esas ideas, dado el nivel de desarrollo de la UpM, que aún está en proceso de construcción institucional. Se pueden, sin embargo, y a la vista del camino recorrido hasta aquí, apuntar algunas reflexiones en torno a los problemas que deberá afrontar la convergencia Unión Europea-Países socios mediterráneos.

La Unión por el Mediterráneo ha sido el resultado de un complejo proceso interno, desde la lógica del liderazgo individual (ni tan siquiera nacional) de Sarkozy hasta la inclusión de la UpM en el marco de una política europea plenamente desarrollada (PEM), con todos los interrogantes que ello abre. Las incoherencias detectadas a lo largo del proceso y el estilo europeo para conformar la posición colectiva en torno a la UpM han creado entre los vecinos mediterráneos la imagen de una Unión Europea carente de cohesión interna.

¹¹⁰ ALIBONI, R. y AMMOR, F., *op. cit.*, p. 15.

La UpM se presenta bajo una lógica de utilidad, ofrece soluciones eficientes a problemas concretos. En este sentido, deja de lado algunas de los ámbitos prioritarios entre los PSM (comercio agrícola, movimiento de personas), y fija como incentivo la financiación de fuentes diversas para lanzar proyectos generadores de crecimiento. La falta de concreción, los límites del presupuesto comunitario y la crisis financiera internacional erosionan dicho incentivo.

La Unión por el Mediterráneo destaca por su alcance subregional. Ello no va a impedir que choque con los hechos que impulsaron el bilateralismo a través de la PEV. Esto es, la existencia de socios bien dispuestos (en octubre de 2008, poco antes de la Conferencia de Marsella, la UE y Marruecos anunciaban un futuro estatuto avanzado para dicho país) junto a socios reticentes. En el caso de proyectos subregionales que impliquen, por ejemplo, redes de transporte, las diferencias entre los socios del sur constituyen un lastre (las relaciones Marruecos-Argelia son un buen ejemplo).

La gobernanza de la Unión por el Mediterráneo se halla en manos del nuevo marco institucional co-presidido. A diferencia del Proceso de Barcelona, no existen espacios estancos en manos de la Comisión. De ahí que, a pesar del carácter tecnocrático y economicista de la UpM, ésta sea mucho más permeable que el acervo euromediterráneo a las parálisis derivadas del conflicto palestino-israelí.

El economicismo de la UpM obvia la dimensión normativa del acervo euromediterráneo (derechos humanos, democracia). De ahí la dura reacción de sectores de la sociedad civil de países del sur, fuertemente comprometidos con los valores inherentes a la UE. Ello plantea dudas sobre el encaje de la UpM en la política mediterránea de la Unión (PEM, PEV) y, más allá, sobre la propia política exterior de la UE. Lo que abre nuevas preguntas de investigación o cómo la reorientación de la Unión por el Mediterráneo puede incidir, por una parte, en la construcción de la identidad europea *ad extram* y, por otra parte, y como consecuencia de lo anterior, en la cohesión *ad intram*, dificultando el desarrollo de la política exterior europea.

LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO: DE LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR A LA DESCOMUNITARIZACIÓN DE LA POLÍTICA MEDITERRÁNEA

RESUMEN: La Unión por el Mediterráneo (UpM) crea un nuevo marco de cooperación regional entre la UE y sus socios mediterráneos, que plantea dudas en torno a su coordinación con el existente Partenariado Euromediterráneo. La UpM es tecnocrática (proyectos

técnicos orientados al crecimiento económica), flexible (geometría variable) y genera sentimiento de apropiación entre los socios (nuevas instituciones compartidas). Los cambios introducidos por la UpM plantean dudas y desaffos tanto en la UE como entre los socios. El proceso de formulación de la UpM, liderado por Sarkozy, desveló problemas de cohesión interna en la UE; además, la institucionalización de la UpM supone un debilitamiento del papel de la Comisión y de la lógica comunitaria. Los socios critican a la UpM porque no va a ofrecer nuevos incentivos financieros en momentos de crisis económica internacional. Los sectores reformistas de los países árabes desapruaban a la UpM por su dimensión tecnocrática, que no toma en consideración los valores (democracia, Derechos Humanos) inherentes al Proceso de Barcelona.

PALABRAS CLAVE: Unión por el Mediterráneo, Proceso de Barcelona, Partenariado Euromediterráneo, política exterior europea, europeización, potencia normativa europea, gobernanza externa, multilateralismo flexible, convergencia, coherencia, incentivos, legitimidad.

THE UNION FOR THE MEDITERRANEAN: FROM THE EUROPEANIZATION OF FOREIGN POLICY TO THE DECOMMUNITARIZATION OF MEDITERRANEAN POLICY

ABSTRACT: The Union for the Mediterranean (UfM) creates a new regional cooperation framework between the EU and the Mediterranean partners that raises doubts regarding the coordination with the current Euromediterranean Partnership. The UfM is technocratic (technical projects aimed to growth), flexible (variable geometry) and establishes the sense of co-ownership amongst the EU-partners (new co-shared institutions). The changes introduced by the UfM raise doubts and challenges either in the EU or amongst the partners. The formulation process of the UfM, led by Sarkozy, revealed problems of internal cohesion in the EU. Furthermore the institutionalization of the UfM entails a weakening of the Commission role and the communitarian rationale. The partners criticize the UfM because of its inability to offer new financial incentives in the current economic crisis situation. The reformist sectors of the Arab countries disapprove the UfM because of its technocratic trend that does not take into consideration the values (Democracy, Human Rights) deep-rooted in the Barcelona Process.

KEY WORDS : Union for the Mediterranean, Barcelona Process, Euromediterranean Partnership, European Foreign Policy, Europeanization, Europe Normative Power, External Governance, Flexible Multilateralism, Convergence, Coherence, Incentives, Legitimacy

L'UNION POUR LA MEDITERRANEE: DE L'EUROPEISATION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE A LA DECOMMUNITARISATION DE LA POLITIQUE MÉDITERRANÉENNE

RÉSUMÉ: L'Union pour la Méditerranée (UPM) a créé un nouveau cadre de coopération régionale entre l'UE et ses partenaires méditerranéens que pose beaucoup de doutes

autour de sa coordination avec le Partenariat Euroméditerranéen. L'UPM est technocratique (projets techniques orientés à la croissance économique), flexible (géométrie variable) et entraîne un sentiment d'appropriation parmi les partenaires (nouvelles institutions partagées). Les changements introduits par l'UPM posent des doutes et des défis autant à l'UE que parmi les partenaires. Le processus de formulation de l'UPM, dirigé par Sarkozy, dévoile des problèmes de cohésion interne dans l'UE; en plus, l'institutionnalisation de l'UPM entraîne l'affaiblissement du rôle de la Commission et de la logique communautaire. Les partenaires critiquent l'UPM parce que elle ne va pas offrir des nouveaux encouragements financiers étant donnée la crise économique internationale. Les secteurs réformistes des pays arabes désapprouvent l'UPM par sa dimension technocratique que ne prend pas en considération les valeurs (Démocratie, Droits de l'Homme) inhérents au Processus de Barcelone.

MOTS CLÉS: Union pour la Méditerranée, Processus de Barcelone, Partenariat Euroméditerranéen, politique étrangère européenne, europeization, puissance normative européenne, gouvernance externe, multilateralisme flexible, convergence, cohérence, encouragement, légitimité.