

Documento de Trabajo

Working Paper

**La Unión Mediterránea:
una unión en busca de proyecto**

Gonzalo Escribano y Alejandro Lorca

03/03/2008

Documento de Trabajo N° 13/2008

La Unión Mediterránea: una unión en busca de proyecto

Gonzalo Escribano y Alejandro Lorca

Resumen

La propuesta francesa de Unión Mediterránea ha irrumpido con fuerza en el escenario euromediterráneo. Hasta la fecha, sus contenidos permanecen entre la ambigüedad y la indeterminación, pero es importante para España sumarse al proceso para encauzarlo desde dentro con propuestas coherentes.

Introducción

La propuesta de Unión Mediterránea (UM) del presidente francés, Nicolás Sarkozy, enunciada por primera vez en Toulon el 7 de febrero de 2007, en plena campaña presidencial francesa, ha irrumpido con fuerza en el escenario euromediterráneo. En un primer momento, la propuesta de UM del discurso de Toulon se interpretó como un elemento más de la contienda electoral, destinado al consumo interno y desligado de la dimensión intergubernamental euromediterránea. Al conjugar un fuerte compromiso con la vocación mediterránea de Francia con una supuesta alternativa a la adhesión de Turquía a la UE, la propuesta reunía todas las condiciones para leerse en clave electoral. Sin embargo, como el tiempo ha mostrado, la propuesta respondía también a un diagnóstico ampliamente compartido en Francia acerca de su posicionamiento estratégico en el Mediterráneo.¹

Fuera de Francia, las primeras reacciones a la UM oscilaron entre el escepticismo y la oposición. De hecho, una de las paradojas de la propuesta es que ha levantado una curiosa nostalgia anticipada del Proceso de Barcelona precisamente entre algunos de sus mayores críticos. Esto se ha dado con especial intensidad en el ámbito académico, donde la propuesta francesa también ha despertado gran interés y recibido críticas explícitas. Lo reciente de la propuesta francesa, y quizá su falta de concreción, hacen que todavía no haya generado una literatura formal amplia, pero sí numerosos artículos en prensa y algunos documentos de trabajo. Esta literatura, en general, da la bienvenida a la iniciativa por su potencial revitalizador para, a continuación, como no podía ser de otra manera, exponer propuestas alternativas. En todo caso, es importante que la iniciativa haya puesto al Mediterráneo en la agenda de los líderes políticos europeos y conseguido atraer la atención de los medios de comunicación. Más aún, con los acuerdos de Lisboa recién firmados, el debate empieza a trascender el ámbito euromediterráneo para cuestionar globalmente la vocación europea de avanzar hacia una política exterior común.

Entre los Estados Miembros (EM) mediterráneos y los países magrebíes (salvo Argelia, donde la recepción ha sido más fría), la actitud ha sido la de esperar y ver sin desairar al nuevo presidente francés y tratando de influir en la propuesta para intentar proyectar en ella sus propias preferencias. La Comisión Europea ha visto en la iniciativa la voluntad de marginarla de la UM, y su inclusión posterior en la iniciativa no parece haberla contentado. Tal vez la reacción más abrupta ha venido de los EM no mediterráneos, excluidos de una iniciativa en la que, sin embargo, se contempla recurrir a fondos comunitarios. En una conferencia en Berlín, el 5 de diciembre de 2007, la canciller Ángela Merkel expresó su temor de que la UM podría amenazar al núcleo de la UE y, más

¹ Por ejemplo, el Informe Avicena de abril de 2007, pensado como una reflexión estratégica sobre el papel de Francia en la región, que apela a la necesidad de dar un nuevo impulso, más voluntarista, a la política francesa en el Magreb y Oriente Medio. Algunos analistas ya habían advertido la tendencia de Francia a contemplar las relaciones euromediterráneas desde el prisma de la competencia estratégica con EEUU, por ejemplo D. Schmid (2005), “Francia y la Asociación Euromediterránea: los dilemas de un poder en transición”, en H. Amirah Fernández y R. Youngs, *La Asociación Euromediterránea una década después*, Real Instituto Elcano y FRIDE, Madrid.

concretamente, que lo que no podía contemplarse es que algunos países funden una UM y la financien con recursos de la UE.²

Con su transición de propuesta de carácter electoral a iniciativa diplomática, de alguna forma se ha extendido la percepción de que el impulso político del presidente Sarkozy puede ser encauzado en favor de la profundización de las relaciones euromediterráneas. Parece como si la dinámica de la geopolítica mediterránea estuviera entrando en una nueva época, marcada por la personalidad del nuevo presidente francés y su visión del lugar de Francia en la arena internacional, dentro de la cual el Mediterráneo supondría un vector estratégico. En otras palabras, parece haber consenso acerca de que la edad, ambición e ideas políticas del nuevo presidente pueden influir de manera importante en la configuración de las relaciones euromediterráneas durante los próximos años. Por ello, puede ser interesante analizar con detenimiento las posibilidades de su propuesta para el Mediterráneo.

A efectos expositivos, este trabajo se centra en tres cuestiones. La primera es en qué sentido discurrirá esa reconfiguración, en caso de que lo sea; es decir, en qué consiste exactamente la propuesta y cuál es su contenido real en términos políticos, institucionales, financieros y económicos, cuestión a la que se dedica el primer apartado de este trabajo. La segunda cuestión estriba en cómo aprovechar eficientemente el ímpetu del presidente Sarkozy para que resulte consistente con el marco euromediterráneo vigente y, construyendo sobre el mismo, suponga sin embargo un avance significativo. Con este objeto, el segundo epígrafe revisa y analiza algunas de las propuestas realizadas en los últimos meses. Finalmente, el tercer epígrafe se dedica a exponer algunos de los elementos que podrían considerarse para preservar el espíritu del Proceso de Barcelona sin desperdiciar la ocasión de profundizar de forma sustantiva en las relaciones euromediterráneas.

Una Unión de proyectos

De la propuesta electoral de Toulon al discurso presidencial de Tánger del 23 de octubre de 2007 se aprecia la labor de la diplomacia francesa por dotar de contenido y afinar los procedimientos de una iniciativa parca en detalles. Pero la determinación presidencial no varía. En el discurso de Toulon, una vez descontados el componente electoral (inmigración elegida, alternativa para Turquía a la adhesión) y lo que fuera de Francia se entienden como ciertos excesos retóricos (misión civilizadora de Francia), hay algunos mensajes importantes. En primer lugar, hay una visión estratégica para la UE que, a falta de mayor elaboración conceptual, se resume en la aseveración de que “el futuro de Europa está en el Sur”, idea repetida en el discurso de Tánger. Se trata de un diagnóstico compartido por el resto de Estados miembros mediterráneos que, gracias en buena medida al Proceso de Barcelona, es reconocido también por otros Estados miembros cuyas preferencias por el Mediterráneo habían sido tradicionalmente débiles en el pasado.³ Sin embargo, el significado preciso de la frase se aprecia mejor en otro pasaje del discurso, cuando se apunta que lo que está en juego en el Mediterráneo es la influencia francesa en el mundo.

En segundo término, se afirma que el Proceso de Barcelona no ha alcanzado sus objetivos, en parte porque la ampliación al Este ha acaparado las prioridades de la UE, pero también debido a la preponderancia del libre comercio sobre el resto de las cestas de la Asociación Euromediterránea. Este último extremo puede matizarse en el sentido de que si los avances tangibles se han realizado básicamente en la conclusión de Acuerdos de Libre Comercio (ALC) con los Países Socios Mediterráneos (PSM), no debe entenderse esto como un demérito de la cesta económica, sino más

² EU Observer, <http://euobserver.com>.

³ Por ejemplo, para Alemania véase A. Jünemann (2005), “Las políticas alemanas en el Mediterráneo”, en H. Amirah Fernández y R. Youngs, *op. cit.*; también V. Perthes (1998), “Germany and the Euro-Mediterranean Partnership: Gradually becoming a Mediterranean State”, *EuroMeSCo papers*, nº 1. Para los países nórdicos se puede consultar T. Melasuo (2005), “El euromediterráneo cultural y social, y la ampliación de la Unión Europea. Una mirada desde las sociedades nórdicas”, *Quaderns de la Mediterrània*, nº 5.

bien como la atonía del resto de las dimensiones reunidas en Barcelona. Así matizado, sobre este aspecto también hay un amplio consenso, aunque cabe plantear el contrafactual de qué hubiese ocurrido con las relaciones euromediterráneas en un período tan convulso en la región como el transcurrido desde 1995 sin la Asociación Euromediterránea. Es cierto que las ALC, la mayoría de las cuales no han alcanzado todavía la fase en que la liberalización empieza a ser sustancial, no han hecho despegar las economías de los PSM, ni han catalizado un proceso generalizado de reformas económicas e institucionales, ni mucho menos han conducido a la democratización de la región. Pero ningún economista sensato hubiese confiado en que el libre comercio por sí solo podría solventar una ecuación tan compleja como la del desarrollo y la democratización en los PSM.⁴ A lo sumo, el libre comercio puede contribuir al desarrollo económico y la modernización de algunas instituciones directamente relacionadas con la actividad comercial, especialmente cuando las ALC son manifiestamente incompletas al no incluir plenamente el comercio agrícola ni el de servicios.

En la versión de Toulon, los objetivos de la UM eran los siguientes: elaborar una política de *l'immigration choisie*;⁵ abordar los retos ecológicos del Mediterráneo; concebir una política de co-desarrollo sobre polos de competitividad comunes y la creación de empresas mixtas; un libre cambio negociado y regulado (una contradicción en los términos que abunda sobre lo ya comentado en el párrafo precedente); la gestión conjunta de los recursos hídricos; un banco de inversiones; y un énfasis en la educación. Como era previsible, la recepción a estas propuestas resultó bastante fría, tanto por parte de la Comisión y de los Estados miembros no mediterráneos, que se veían excluidos, como por parte de los PSM, quienes no parecían encontrarse cómodos con el énfasis en la inmigración y la reivindicación del colonialismo francés.

En la Europa mediterránea, en cambio, la reacción fue mixta. De un lado, como ya se ha comentado, se vio la oportunidad de relanzar las relaciones con la ribera sur del Mediterráneo. Por otro, se despertó cierta preocupación por la posibilidad de que la UM relegase prematuramente el Proceso de Barcelona sin aportar nada concreto en su lugar. Finalmente, se temió que la disociación de la UM de la UE supusiese una estrategia francesa para hacerse con el liderazgo de la acción europea en el Mediterráneo, como se explicita claramente en el discurso de Toulon. Una investigadora francesa nos recuerda que “cuando Francia habla del Mediterráneo, suele hacerlo para reafirmar su liderazgo”.⁶ En todo caso, esa primera propuesta tuvo la virtud de volver a poner a trabajar en el tema mediterráneo a muchos funcionarios de los Ministerios de Asuntos Exteriores de estos países, y a transmitir la percepción de que algo podría cambiar en las relaciones euromediterráneas.

El discurso de Tánger apela a la necesidad de “ir más lejos, más rápido”, y de empezar a trabajar a “otra escala”. El ritmo y la retórica del discurso llevan la impronta del presidente francés, pero su activismo puede ser saludable en unas relaciones cuyo marco actual parece tener poco recorrido sin un mayor nivel de compromiso político. Bienvenida sea, por tanto, la voluntad política de avanzar. Pero tal vez se necesite reflexionar hacia dónde avanzar antes de decidir hacerlo más rápido. ¿Más lejos?: no parece una respuesta operativa en términos de formulación de objetivos e instrumentos para alcanzarlos. Y para qué trabajar antes de considerar a qué escala: ¿mayor?, ¿más concreta?, ¿transversal?, ¿regional?, ¿*bottom up*?

⁴ G. Escribano (2007), “Marruecos y la Unión Europea: 10 años después de la conferencia de Barcelona”, en A. Fernández-Ardavín y M. Goded (coords.), *Europa y Marruecos. Diez años del Proceso de Barcelona*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid.

⁵ El concepto de “inmigración escogida” fue uno de los ejes de la campaña de Nicolás Sarkozy, y consiste básicamente en el derecho del país de acogida de inmigración (en este caso, Francia) de seleccionar a los inmigrantes en función de sus necesidades y conveniencias.

⁶ Y prosigue: “Francia pretende asimismo reequilibrar las opciones exteriores de Europa: la geopolítica ‘pan-euro-mediterránea’ promovida por la Política de Vecindad no les sirve a los franceses, que, frente a la perspectiva centroeuropea, propugna (*sic*) la especificidad mediterránea”. Artículo de Dorothee Schmid en *El País*, 15/VII/2007.

El discurso de Tánger muestra un mayor nivel de estructuración en sus propuestas. En primer lugar, trata de reconducir algunos de los elementos más criticados entre los socios del sur, Bruselas y el resto de EM: plantea el principio de “igualdad” para evitar connotaciones coloniales, elude el tema migratorio, prevé la participación de la Comisión Europea y presenta a la UM como un proyecto común que no quiere sustituir ni a Barcelona ni a la Política de Vecindad. En segundo término, aporta características generales, pero que suponen un mayor nivel de concreción, siquiera conceptual ya que no operativo: propone una UM pragmática y de geometría variable, prioriza vectores como la cultura y la educación, la justicia y la salud, e incorpora la fórmula de “una Unión de proyectos” en línea con las recomendaciones del Informe Avicena y otras propuestas.⁷

Al parecer, Francia quiere anclar la cooperación regional en torno a cinco iniciativas institucionales de fuerte contenido simbólico: (1) un Banco Mediterráneo de Inversiones a imagen del Banco Europeo de Inversiones (BEI), una propuesta que ya fue incapaz de salir adelante en el pasado y que cuenta con pocas simpatías en el propio BEI, que no considera que el problema del Mediterráneo sea la falta de financiación, sino la falta de proyectos viables con atractivo para la comunidad financiera (visión, por otra parte, discutible); (2) una agencia medioambiental centrada en la supervisión de la gestión de los recursos hídricos; (3) una agencia nuclear; (4) un programa de intercambio universitario inspirado en el programa Erasmus, destinado a promover los intercambios culturales; y (5) la creación de un espacio audiovisual común.

Aunque el contenido exacto de la UM sigue siendo una incógnita, este enfoque parece responder más al de una “Unión de agencias” que de proyectos. De hecho, la reciente propuesta de la Asamblea francesa recoge la idea de una Agencia mediterránea para gestionar la Unión Mediterránea.⁸ Podría pensarse que se trata de una estrategia calculada para permitir el reparto de agencias y así contentar a todos los participantes, en cuyo caso cada uno (y desde luego España) debería empezar a pensar en cuál le interesa. Pero una iniciativa vacía (otra más, dirían los críticos) es lo último que necesita la región.

Aparte de la creación de un Banco Mediterráneo de Inversiones y una agencia del agua, las otras tres propuestas tienen, en principio, un inconfundible sabor francés. El presidente Sarkozy ya ha mostrado su interés por ocupar un lugar preferente en el auge de la energía nuclear que se aprecia en la ribera sur del Mediterráneo en sus recientes visitas a Marruecos y Argelia, a los que se podría añadir Libia, y ha propuesto poner la experiencia francesa al servicio de una eventual agencia nuclear mediterránea. Respecto al programa de intercambio universitario, es previsible que éste tendría como destino preferente de los universitarios del sur a las universidades francesas, por cuestiones relacionadas con la lengua, sus estrechas relaciones con las universidades de la ribera sur (sobre todo en el Magreb) y, en general, el entramado relacional entre Francia y sus ex-colonias/ex-protectorados. Por volver al tema del idioma, cuando se habla de una comunidad audiovisual, no parece que ésta vaya a promoverse precisamente en inglés.

Esta aparente falta de concreción del proyecto se presta a varias interpretaciones. Por un lado puede ser percibida como un ejercicio de hacer de la necesidad virtud: ante una fórmula electoral vacía de contenido, transmitir flexibilidad para acordar sus elementos constitutivos, incluso en lo referente a la membresía. En este escenario cabe la aportación de otros EM, los PSM y la Comisión Europea, y tienen sentido los esfuerzos por sumar propuestas y depurar el proyecto desde un enfoque constructivo. Una interpretación menos amable sería que la UM sea un mero instrumento de proyección de poder al servicio de Francia, y que su ambigüedad es una estrategia calculada de falta de transparencia para evitar un rechazo frontal inicial, confiando en que el impulso político del presidente francés sea capaz de ir venciendo gradualmente las diversas resistencias al proyecto.

⁷ Por ejemplo, la propuestas de IPeMed-CALAME (2005), “Quatorze travaux pour la Méditerranée”.

⁸ Commission des Affaires Étrangères de l'Assemblée Nationale, Rapport d'Information sur le thème “Comment construire l'Union méditerranéenne”, 5/XII/2007.

Finalmente, también se ha especulado con que la UM pudiera ser sólo un “gambito turco” del presidente Sarkozy, prematuramente abortado por la previsible y tajante negativa de Turquía a considerar alternativa alguna a la adhesión a la UE.⁹

Propuestas para una Unión

En estas páginas se adopta deliberadamente un enfoque constructivo, lo que da pie a especular acerca de qué elementos pudieran incorporarse al proyecto de UM para que supusiese un avance respecto al marco actual. Retenemos, por tanto, el concepto de “ir más rápido, más lejos” de lo que lo ha hecho la Asociación Euromediterránea surgida de la Conferencia de Barcelona de 1995, entendiendo que supone una oportunidad para revitalizar la cooperación entre ambas orillas del Mediterráneo. Esta aproximación constructiva es común a todos los documentos citados en este trabajo. También es la esencia de la propuesta española, que consiste precisamente en ir más allá de la Asociación Euromediterránea y “construir un verdadero espacio geopolítico mediante el establecimiento de la Unión Euromediterránea”.¹⁰

Para ello, por parte española se ha propuesto un nuevo, pero modesto, entramado institucional: un Consejo Euromediterráneo, reuniones más frecuentes de los Consejos Ministeriales y potenciación de la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea; la creación de dos nuevos órganos de gestión paritarios, un Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos y una Comisión Permanente con funciones de Secretariado; el proyecto de Institución Financiera para el Mediterráneo, precursora de un Banco Mediterráneo; y, en el aspecto del diálogo cultural, aplicar regionalmente la “Alianza de Civilizaciones”. La propuesta considera también otros elementos, más ambiciosos, aunque permanece en el nivel de identificar objetivos sin especificar los aspectos instrumentales: alcanzar la paz entre Israel y Palestina, una interrelación más profunda en materia energética, la profundización de la apertura de los mercados, frenar la degradación medioambiental, mantener los lazos con la sociedad civil y gestionar responsablemente los flujos migratorios.

Las diferencias con la UM propugnada por Francia son sustanciales. En primer lugar, al abogar por una Unión Euromediterránea, incluye a los EM no mediterráneos y otorga un papel destacado a la Comisión. Para muchos observadores, y para algunos EM no mediterráneos, este aspecto también es central. Una UM al margen de la UE les parece inimaginable, pues en términos económicos implicaría renunciar al empleo de todos los instrumentos europeizados, como la política comercial común.¹¹ En términos políticos, porque sólo la inclusión de los EM no mediterráneos preservaría su interés por la región y evitaría un mayor desequilibrio hacia el Este de la política exterior comunitaria.¹² Las propuestas más proclives a la UM resuelven este doble problema con cierta premura: la UM debe construirse precisamente en los márgenes de la UE, con políticas no europeizadas a las que aplicar el principio de subsidiaridad; y el “problema alemán” puede solventarse mediante el recurso al mecanismo de cooperaciones reforzadas.¹³

Un enfoque semejante es el retenido en el informe sobre la Unión Mediterránea de la Asamblea Nacional francesa, que propone una UM asociada a la UE, formada por miembros “permanentes” (los mediterráneos) y “no permanentes” (los EM no mediterráneos), asociados voluntariamente

⁹ M. Emerson y N. Tocci (2007), “A Little Clarification, Please, on the Union of the Mediterranean”, *CEPS Commentary*, 8/VI/2007.

¹⁰ Ideas expresadas por Miguel Ángel Moratinos en su artículo “Del Proceso de Barcelona a la Unión Euromediterránea”, donde califica la propuesta del presidente Sarkozy de muy oportuna (*El País*, 2/VIII/2007).

¹¹ Emerson y Tocci (2007), *op. cit.*

¹² A. Vasconcelos (2007), “¿Unión Euromediterránea?”, en IEMed y CIDOB, *MED2007. Anuario del Mediterráneo*, Barcelona.

¹³ Institut de la Méditerranée (2007), *Report of the Expert Group Convened by the Mediterranean Institute on the Mediterranean Union Project*, octubre de 2007. Uno de los autores del presente trabajo expuso, como miembro del grupo de expertos, la necesidad de preservar la dimensión comunitaria de la UM. El informe reconoce esa posición particular pero la rechaza.

proyecto a proyecto.¹⁴ Para todos los analistas, el espíritu de la Unión debería consistir en la “profundización” de las relaciones, pero algunos consideran que ésta es incompatible con una Unión Mediterránea a 32 y que debería iniciarse sobre la base del esquema 5+5 para, una vez adquirido dinamismo, éste pudiera extenderse de forma natural al resto de EM y PSM.¹⁵

Hay que reconocer que la idea de aplicar el procedimiento de cooperaciones reforzadas puede resultar interesante, si no necesaria, especialmente después de lo acordado al respecto en la cumbre de Lisboa de 2007. En esa línea, Bichara Khader ha propuesto una UM limitada inspirada en la “dimensión nórdica”, que denomina Partenariado Regional Prioritario (PRP).¹⁶ Consistiría en una cooperación reforzada que implique a los ocho EM mediterráneos y el Magreb + Egipto, una propuesta de ámbito geográfico muy similar al esquema 5+5 impulsado por Francia en los años noventa.¹⁷ Esto nos lleva al tratamiento de la cuestión israelí. Los motivos para no incluir a Oriente Medio son varios. Para Khader, resulta inútil hacerlo mientras no exista un Estado palestino. Para Vasconcelos, al igual que en la propuesta española, ninguna iniciativa euromediterránea puede desvincularse del objetivo de alcanzar la paz en la región. El informe del Institut de la Méditerranée reconoce que el conflicto entre Israel y Palestina no puede ser obviado por la UM, pero tampoco debe ser uno de sus objetivos prioritarios.

En realidad, la propuesta de UM no parece querer abordar temas complicados políticamente, como los conflictos que asolan la región, la promoción de la democracia o el respeto a los derechos humanos (la reciente propuesta del presidente Sarkozy de enviar tropas de interposición a los territorios palestinos está totalmente desvinculada de la UM). Ni tampoco económicamente, como completar el área de libre comercio con la agricultura o liberalizar el modo 4 de prestación de servicios para racionalizar el movimiento de la mano de obra.¹⁸ Tal vez sea en estos aspectos donde más se aprecie cierto tono “colbertista” en la propuesta francesa: se habla de un libre comercio regulado y de creación de polos de competitividad, conceptos que evocan cierta actitud proteccionista e intervencionista. En cierto sentido, más que el *Barcelona Plus* propuesto por Euromesco de cara al décimo aniversario de la conferencia de Barcelona,¹⁹ se puede tener la tentación de calificarlo como un *Barcelona Minus*. Esto es especialmente importante porque, como apuntan algunos analistas, la situación del Mediterráneo de nuestros días no es más fácil que la de 1995, y no puede abordarse sólo desde el voluntarismo y la aplicación enérgica de soluciones sencillas.²⁰

Una alternativa más matizada es la que contiene el ya citado informe del Institut de la Méditerranée, que podría conceptualizarse como una “Unión de agencias”. El grupo de expertos reunido por el instituto propone una construcción institucional mucho más densa que la propuesta española, aunque paradójicamente alerta del peligro de burocratización de la iniciativa. La propuesta rescata algunas ideas previas, pero siempre excluyendo la dimensión comunitaria: un encuentro intergubernamental anual al más alto nivel, incluyendo a la UE, un secretariado político, un Parlamento Mediterráneo y un Banco Mediterráneo. Pero añade elementos nuevos: una carta constitucional, un comité subnacional con representación de regiones y ciudades, un Consejo Económico y Social que represente a la sociedad civil, un plan sectorial para crear una comunidad

¹⁴ *Op. cit.*

¹⁵ Enfoque adoptado por Le Cercle des Economistes (2007), 5+5=32. *Feuille de route pour une Union Méditerranéenne*, Ed. Perrin, París.

¹⁶ B. Khader (2007), “L’Union Méditerranéenne: Une Union de projets ou un projet d’Union”, en www.euromed-marseille.com/blog/Articles/Khader.doc.

¹⁷ Sobre todo en la modalidad 5+5+1 (sumando a la UE) apuntada por Martín Ortega en “Cómo España y la UE pueden contribuir a la formación de un Magreb unido”, *Memorando OPEX*, nº 24/2006.

¹⁸ El modo 4 de prestación de servicios abarca aquellos servicios en que el prestatario se desplaza físicamente al país donde presta el servicio y, en consecuencia, supone una mayor flexibilidad en los movimientos de la mano de obra.

¹⁹ “Barcelona Plus: Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States”, EuroMeSCo Report, abril de 2005.

²⁰ Schmid, *op. cit.*

del conocimiento, una comisión de desarrollo sostenible, un tribunal de arbitraje comercial y toda una serie de agencias e instituciones específicas (agencia del agua, de la energía, de la investigación científica, un *Mediterranean College*,²¹ etc.).

Una postura menos entusiasta es la de aprovechar el impulso de la UM para diferenciar la Política de Vecindad entre el este y el sur, creando un vector mediterráneo de la misma que suponga su inclusión en el Proceso de Barcelona y una reforma de éste, incluyendo el recurso al mecanismo de cooperaciones reforzadas.²² Otros analistas consideran que lo más adecuado sería engarzar ambas políticas, reformarlas y aplicar el Plan de Acción aprobado en la Conferencia de Barcelona de 2005.²³ De hecho, en la práctica y una vez devaluado el enfoque inicial de condicionalidad de la Política de Vecindad, no hay nada de ésta que no pueda desarrollarse (o fundirse) en la Asociación Euromediterránea. Esta propuesta, que pudiera calificarse de mínimos, resulta coherente y pragmática, sobre todo si se aplica para completar el Proceso de Barcelona, pero puede desperdiciar la oportunidad de aprovechar más eficientemente el impulso político que subyace a la propuesta francesa de una UM.

Finalmente, una cuestión central pero poco tratada, tal vez por haberse dado por sentada, es la dimensión meridional de la UM. Es decir, la integración económica entre los países de la ribera sur. La incapacidad de la Asociación Euromediterránea para promover una mayor integración subregional en la ribera sur ha sido una de las principales críticas que se le han formulado. También uno de los motivos aducidos para impulsar una UM. El aumento de la integración de los sistemas productivos de los PSM es sin duda muy deseable, pero quizá más a título político que económico. Dado que el potencial comercial entre economías pequeñas como las de los PSM en relación a la atracción que supone el tamaño del mercado de la UE es reducido, no es de esperar una gran intensificación de los flujos comerciales intra-regionales, que además afrontan graves obstáculos políticos. Sin embargo, deben ser fomentados como fuente de ganancias de eficiencia productiva, pues aunque su contribución económica no sea probablemente decisiva, tampoco resulta desdeñable.

Si los flujos intra-regionales alcanzasen los niveles, digamos del MERCOSUR de sus mejores tiempos, pasarían de menos del 5% de los totales a un respetable 20%, pero ese escenario es demasiado voluntarista y no resiste la comparación. Sí representaría una externalidad política en el sentido de que elevaría el coste de oportunidad de los conflictos. Pero la historia de la integración en la ribera sur del Mediterráneo es poco alentadora.²⁴ A título de ejemplo, es complicado vislumbrar una Unión con contenido real que pueda sortear las dificultades entre Argelia y Marruecos que han paralizado la Unión del Magreb Árabe (UMA). Es cierto que una UM no podría recurrir a la política comercial, pero tal vez pudiera abordar el asunto mediante la construcción de infraestructuras de dimensión regional. Resulta evidente que la normalización de las relaciones bilaterales entre algunos Estados del sur es un prerrequisito para que cualquier proyecto subregional significativo pueda avanzar.

²¹ Este elemento parece poco oportuno. Más que una institución, cuya ubicación y gestión probablemente generaría dificultades, lo adecuado parece ser potenciar las redes de investigación ya existentes, EuroMeSCo y Femise, cuyo trabajo es destacable, tanto por sus resultados académicos y de provisión de ideas a los gobiernos y la Comisión, como por haber generado verdaderas comunidades epistemológicas y potenciado los equipos de investigación en los países del sur.

²² Emerson y Tocci (2007), *op. cit.*

²³ F. Bataller y J.M. Jordán (2007), "La propuesta de Sarkozy: ¿dónde está el valor añadido?", *Afkar/Ideas*, nº 15, otoño.

²⁴ G. Escribano (2002), "Euro-Mediterranean versus Arab Integration: Are they Compatible?", en B. Laabas, *Arab Development Challenges of the New Millennium*, Ashgate, Aldershot.

Una Unión como resultado final de un proceso

En el momento de escribir estas líneas, el proyecto de Unión Mediterránea sigue pareciendo confuso. Sabemos que no es una Unión Aduanera, ni un Mercado Único, ni mucho menos una Unión Económica y Monetaria. Tampoco es una profundización de la Asociación Euromediterránea, ni una Política de Vecindad específica para el Mediterráneo, ni, podríamos añadir, todo lo contrario. Más en positivo, se la ha bautizado como una “Unión de proyectos”, aunque algunos de sus desarrollos institucionales apuntan más a una “Unión de agencias”, y otros sugieren el de una “Unión de empresas”. En términos más generales se trata del principio de definición de una política, en que la secuencia y efectividad de los instrumentos, así como su asignación a objetivos intermedios, permanece infraespecificada. Pero esto puede ser normal en los inicios de formulación de una política, especialmente si pasa a la etapa de debate público algo prematuramente.

Lo más relevante, que en ocasiones es lo que por obvio pasa desapercibido, es que los fines generales expuestos por el presidente Sarkozy coinciden, incluso en el lenguaje, con la Declaración de Barcelona, cuya relectura sigue siendo obligada como definición de objetivos. Si el fin es alcanzar una zona de paz, estabilidad y prosperidad compartidas, desarrollar los recursos humanos, facilitar la comprensión entre culturas y el intercambio entre sociedades civiles, éstos son los encabezamientos precisos de los distintos apartados de la Declaración de Barcelona. Si los fines son compartidos, esa parte de la discusión está zanjada y la reflexión puede orientarse a los medios para su consecución. Más aún, el impulso político que subyace a la iniciativa de UM puede aprovecharse para movilizar los instrumentos necesarios y avanzar más rápido en la consecución de objetivos intermedios más ambiciosos.

En el ámbito de la teoría de la integración, al menos económica, es difícil “descubrir el Mediterráneo”, si se nos permite la expresión. La integración económica tiene una lógica interna que suele desembocar en procesos graduales, de los que la UE es el exponente más avanzado: acuerdos preferenciales, áreas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados únicos y uniones económicas. La propia Declaración de Barcelona ya se consideraba explícitamente a sí misma como la base “de un proceso abierto y llamado a desarrollarse”. En lo económico, el primer objetivo de la Asociación Euromediterránea era alcanzar un área de libre comercio, cuya realización se está dando gradualmente. Y el objetivo último de la Política de Vecindad es alcanzar la plena participación en el Mercado Único Europeo, con un estatuto potencialmente similar al de los países no comunitarios del Espacio Económico Europeo o de Suiza.

Los agentes económicos (y políticos) reconocen estas figuras, que hacen a los procesos de integración previsible, creíbles y mensurables en su grado de aplicación y en las ambiciones que transmiten.²⁵ Esas características hacen que los actores las incorporen a sus expectativas y reducen los costes de transacción de su aplicación. Una Unión de proyectos, o de agencias, es un concepto difícil de visualizar desde la perspectiva política y empresarial, pero también de instrumentar teóricamente, por lo que corre el riesgo de ser percibida como una Unión virtual. De hecho, la propia sugerencia de un modelo eventualmente semejante al Espacio Económico Europeo ha carecido de la suficiente credibilidad como para resultar atractivo para los socios del sur, salvo en aquellos países con voluntad de avanzar en la integración con la UE, como por ejemplo Marruecos. Por ello, la lógica de la integración aconsejaría seguir las secuencias conocidas, y proponer, primero, completar el área de libre comercio Euromediterránea con la inclusión de la agricultura,

²⁵ Aunque evidentemente la denominación de esta nueva fase del proceso no sea lo más relevante, “probablemente sea preferible llamar a las cosas por su nombre y, hoy por hoy, es una Asociación”, como ha apuntado S. Florensa (2007), “Límites del proyecto de Unión Mediterránea: hacia una nueva fase del Proceso de Barcelona”, *Afkar/Ideas*, nº 15, otoño, p. 61.

para pasar luego a reflexionar sobre el tránsito a un acceso gradual al Mercado Único, en la línea de la Política de Vecindad.²⁶

La UM podría plantearse como el fin último de ese proceso, utilizando la idea, sugerente, de proyectos estructurantes que mejoren las condiciones iniciales de los países de la ribera sur y faciliten la remoción de sus estrangulamientos productivos. Una Unión de ese tipo podría sintetizar la sensación de urgencia francesa (habría proyectos y Unión) y las demandas de consistencia en las políticas mediterráneas por parte de la Comisión y los EM, que implican preservar el acervo de Barcelona y la Política de Vecindad, pero también su reforma y refundición. Falta considerar las preferencias de los PSM, que por otra parte son bien conocidas: acceso a los mercados agrícolas y energéticos europeos, más ayuda, mayores facilidades en la tramitación de visados o un enfoque más flexible en materia migratoria, entre otros. Un diseño coherente de Unión que incorpore esos elementos debería reunir, a nuestro juicio, las características que se exponen a continuación:

(1) Más Europa, no menos

Este es uno de los aspectos que más malentendidos ha originado la propuesta del presidente Sarkozy, tanto en su dimensión política como institucional. Desde la perspectiva política, contar con todos los EM interesados y la Comisión parece la única alternativa razonable. Lo contrario entrañaría el riesgo de fragmentar geopolíticamente la UE en dos orientaciones, hacia el sur y hacia el este, pudiendo agravar los desequilibrios que precisamente la iniciativa pretende corregir. El poder civil de la UE y su influencia en la arena internacional dependen de que sea capaz de mantenerse unida integrando las preferencias de sus EM. Esto es especialmente cierto en una región geopolíticamente tan importante como el Mediterráneo, donde el denominado “choque de percepciones” estratégicas entre EEUU y la UE reclama más Europa, no menos.²⁷

Es cierto que una UE-27 es más difícil de coordinar, y de convencer, que el conjunto de EM mediterráneos. Pero también es menor su poder de negociación y la magnitud de los incentivos que ofrece a los PSM, a cambio, probablemente, de mayores exigencias en materias sensibles como la democratización o los derechos humanos. Pero en eso consiste precisamente el poder transformador de la UE.²⁸ Aunque las fórmulas basadas en el mecanismo de cooperaciones reforzadas pueden salvar parcialmente ese déficit de incentivos y de capacidad de negociación, sus limitaciones son importantes y, en conjunto, no contribuyen a dotar de credibilidad a la iniciativa. Internamente, expone el debate sobre la interpretación de las cooperaciones reforzadas: una Europa de geometría variable o una Europa a la carta.²⁹ La UM podría recordar bastante a una Europa a la carta, en este caso a la de Francia. Así, el artículo 20 del Tratado de Lisboa especifica que las cooperaciones reforzadas deben “impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración”, en suma, fortalecer a la UE y no dividirla. Además, se autorizan como “último recurso”, cuando el Consejo determine que sus objetivos no pueden ser alcanzados por la UE en su conjunto y participen en ella al menos nueve EM. Por supuesto, no permite la intrusión en ámbitos de competencia exclusiva de la UE, pero sí contempla el uso de sus instituciones.

Este aspecto nos conduce a la dimensión institucional, ya evocada al mencionar el papel transformador de la UE. Aunque se haya conceptualizado la iniciativa de la Política de Vecindad como un proceso de “europeización sin Europa” con muchas incógnitas y limitaciones, parece

²⁶ Algunas propuestas francesas, no obstante, sí han especificado modelos como el de la APEC, un foro no institucionalizado en que se discuten asuntos relacionados con la cooperación económica, exclusivamente, entre los países ribereños del Pacífico. Este modelo, no obstante, supondría una rebaja en comparación con los objetivos de la Declaración de Barcelona y un menor grado de integración que el contemplado por la Política de Vecindad. Véase Beckouche (2005), “Le PECC (Pacific Economic Cooperation Council), ou l’IPEMed version Pacifique”, IPEMed, abril.

²⁷ H. Amirah Fernández (2007), “La UE, EEUU y el mundo musulmán”, ARI n° 83/2007, Real Instituto Elcano.

²⁸ M. Leonard (2005), *Por qué Europa liderará el siglo XXI*, Taurus, Madrid.

²⁹ Véase el Estudio Preliminar del Tratado de Lisboa de José Martín y Pérez de Nanclares para el Real Instituto Elcano.

plausible que el efecto modernizador de la adopción por parte de los PSM del acervo comunitario, siquiera parcial y limitada a los capítulos relacionados con el Mercado Único, tiene un potencial importante.³⁰ En el caso de las cooperaciones reforzadas la capacidad europeizadora es más limitada, pues la Comisión tiene poder de veto sobre las acciones incluidas en el primer pilar de la UE, que incluye las políticas comerciales y de desarrollo. Constrañir 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.

Más aún, la adopción de iniciativas en el marco de una cooperación reforzada puede dificultar la europeización de nuevas políticas relevantes de cara a las relaciones con los PSM, como la emergencia de políticas comunes en los ámbitos de la seguridad energética o la inmigración, por ejemplo. Si el enfoque de transitar por los márgenes de la UE entraña una especie de deseuropeización preventiva, serían malas noticias para la modernización del Mediterráneo, pues los gobiernos de los PSM perderían por completo la ya frágil referencia de la UE como interlocutor unido. Una estrategia más coherente sería que la UM abogase por europeizar en mayor medida los diferentes ámbitos de las relaciones con los PSM todavía no incorporados en políticas comunes, y no por desacoplarlos o prevenir su futura inclusión en la propia UE.

Puede haber una justificación táctica para presionar a favor de un nuevo enfoque para el Mediterráneo. Es cierto que Francia tiende a considerar que la Asociación Euromediterránea y la Política de Vecindad no le permiten proyectar a la UE sus preferencias con el alcance y la intensidad que percibe necesarios, algo que por otra parte podrían aducir otros EM mediterráneos. Pero tácticamente, el empleo del elemento revulsivo debe dosificarse adecuadamente y en la dirección oportuna, pues al tener un recorrido limitado, administrado en exceso puede levantar más rechazos que adhesiones. A nuestro juicio, esa dirección debería ser una mayor europeización de las relaciones con el Mediterráneo, la promoción de un marco que permita en mayor medida que en el pasado la convergencia de preferencias de los EM no mediterráneos con las de los mediterráneos.

Aunque al parecer el presidente francés ha aceptado que la propuesta se mantenga en el seno de la UE, con financiación y gestión comunitarias, también es necesario que se profundice en la europeización de las políticas mediterráneas de la UE. De hecho, las interpretaciones difieren, pues mientras que en la cumbre de Lisboa se asumió que lo importante sería la cumbre a realizar con los EM, la interpretación francesa parece consistir en que lo relevante sería la reunión con los países ribereños, de la cual se “informaría” en la cumbre comunitaria subsiguiente. La postura alemana al respecto es inamovible, al considerar inaceptable que un tema de esta envergadura no se concierte a nivel comunitario antes de impulsarlo públicamente, y sobre todo que se sustraiga a la UE. Para España la dimensión comunitaria es, literalmente, una línea roja que no puede traspasarse, como se ha expresado repetidamente en todos los foros, incluida la reunión del 5+5 de enero de 2008 en Rabat. Incluso en Francia, y dentro de la propia administración, parecen empezar a darse visiones divergentes que temen que la iniciativa termine por sentar un precedente poco favorable a la credibilidad de Francia en la UE.³¹

(2) Una Unión completa y operativa para la formulación de políticas consistentes

Pese a lo anterior, la preservación de la dimensión europea y del acervo del Proceso de Barcelona y la Política de Vecindad no deben ocultar las insuficiencias de ambas. El diagnóstico de que es necesario un nuevo impulso europeo en el Mediterráneo es compartido por EM y PSM. Si el objetivo es anclar a los vecinos mediterráneos en la democracia liberal y la economía de mercado, es preciso marcar un objetivo claro, aunque sea a largo plazo. Ese objetivo, institucionalizado en

³⁰ G. Escribano (2005), “¿Europeización sin Europa? Una reflexión crítica sobre la Política de Vecindad para el Mediterráneo”, Documento de Trabajo nº 194/2005, Real Instituto Elcano.

³¹ Véase la significativa crítica de Jean-Pierre Jouyet, secretario de Estado de Asuntos Europeos francés, a la iniciativa presidencial en una entrevista en *Le Figaro*, 25/1/2008.

una Unión Euromediterránea, tiene una fuerte visibilidad. Pero además debe resultar creíble, previsible y conformar un conjunto de políticas consistentes, si se quiere que proporcione los incentivos necesarios para que las elites de los PSM aceleren las reformas económicas, institucionales y políticas.

Por ello, no basta con sumar a *Barcelona* y *Vecindad* un vector de actuación adicional, sea éste el medio ambiente, la energía o el co-desarrollo. Una Unión Euromediterránea digna de tal nombre debe ofrecer un mecanismo de integración económica y participación política a largo plazo: la consumación de la Asociación Euromediterránea y la Política de Vecindad. En suma, debe tratarse de una Unión completa en sus objetivos y los instrumentos puestos a su disposición. En lo económico, es necesario avanzar en completar las áreas de libre comercio y mandar la señal de que éstas no pueden quedar desvirtuadas por cláusulas de salvaguardia ni excluir a la agricultura. Desde la perspectiva institucional, la convergencia, siquiera gradual y parcial, hacia el acervo comunitario, es un mecanismo de modernización muy poderoso de las instituciones de los PSM.

Pero también se deben contemplar instrumentos políticos, y no sólo económicos (tal vez uno de los errores conceptuales más evidentes de *Barcelona*, al menos tal y como ha sido aplicada), para alcanzar objetivos no económicos como la paz, el respeto a los derechos humanos, la seguridad, la comprensión entre culturas o la democratización. Este aspecto es probablemente el que más capital político precisa y, sin duda, uno de los más complicados de formular. Requiere del poder transformador de toda la UE, pero también la adopción de decisiones y mecanismos para hacerlas efectivas. Además de la condicionalidad positiva, con incentivos económicos claros y coherentes, debe recurrir a instrumentos políticos también consistentes. Así, no se puede abogar por la democratización y no aceptar como interlocutores (no digamos gobernantes) a los movimientos islamistas democráticos y no violentos. Ni sufragar buena parte del presupuesto de la Autoridad Palestina sin implicarse en mayor medida en la creación de un Estado palestino viable.

En trabajos anteriores hemos expuesto la idea de que *Barcelona* se basaba en lo que se puede denominar un silogismo económico basado en la teoría de la modernización: el libre comercio y las reformas darían lugar a un proceso de desarrollo económico que, a su vez, engendraría una presión de las clases medias emergentes a favor de la democratización. Sin embargo, en el pasado esa estrategia ha mostrado unos límites claros, por lo que se propuso abordar la cuestión como un silogismo democrático: la idea de que en ocasiones la ausencia de cultura e instituciones democráticas no sólo no puede ser resuelta por el desarrollo económico, sino que éste no puede darse sin una reforma democrática de las instituciones.³² La propuesta de Unión Mediterránea parece discurrir por los mismos cauces, un tanto economicistas (incluso para los economistas), a los planteados por el Proceso de Barcelona, aunque pudiera ser que algunas economías de la ribera sur, como Marruecos o Túnez, estén en la actualidad lo suficientemente maduras para que fructificase en ellas la lógica de la teoría de la modernización.³³

En todo caso, debe evitarse que la nueva iniciativa sea utilizada por las elites del sur como un nuevo balón de oxígeno europeo para mantenerse en el poder, pues en ese caso tendremos otro proceso capturado por aquéllas y recibido con rechazo por la población y la oposición política, en muchos países de carácter islamista. Este aspecto está ligado con el debate acerca del diálogo de la UE con los movimientos islamistas no violentos y respetuosos de la democracia, algo que los gobiernos de la ribera sur consideran implantable y los propios movimientos islamistas ven con prevención por la reticencia de sus bases. Una posibilidad sería intentar cooptar a esos movimientos de oposición democráticos, por ejemplo priorizando a las PYMES, donde se concentra la base económica del

³² M. Jerch, A. Lorca y G. Escribano (2005), "De Barcelona a Luxemburgo: la política euromediterránea", *Política Exterior*, nº 107.

³³ Sobre los límites del proceso de transformación en la región del Magreb se puede consultar la obra colectiva coordinada por Y. Zoubir y H. Amirah Fernández (2008), *North Africa: Politics, Region, and the Limits of Transformation*, Routledge, Londres y Nueva York.

islamismo. El islamismo percibe este tipo de actividad como una oportunidad para promover su agenda política en el medio y largo plazo, por lo que por esta vía pueden mostrarse receptivos a las iniciativas europeas.³⁴

En términos generales, de qué manera el impulso de una Unión Euromediterránea puede ayudar a fundir bajo su denominación *Barcelona y Vecindad* de forma coherente, sin renunciar a introducir valor añadido, es sin duda la cuestión más relevante por dilucidar. La mera adición de proyectos no puede responder a esta pregunta, pero resulta interesante intentar identificar a los candidatos.

(3) Una Unión en busca de proyectos...

La idea de los proyectos como catalizadores de los esfuerzos a favor del cambio merece ser acogida con interés. El diagnóstico de que la Asociación Euromediterránea resulta demasiado difusa y fragmentada, y de que sus efectos carecen de visibilidad y atractivo, es esencialmente acertado. La puesta en marcha de proyectos estructurantes de ámbito regional puede revertir el déficit de incentivos y participación que la Asociación ofrece a los PSM. También puede facilitar avanzar en la integración sur-sur allí donde los mecanismos comerciales han sido incapaces de superar la fragmentación geo-económica de la ribera sur del Mediterráneo.

Una vez argumentado el deseable carácter euromediterráneo de los proyectos, la siguiente cuestión consiste en identificar los ámbitos sectoriales y geográficos de los mismos. El enfoque sectorial es recomendable para apuntar a las debilidades estructurales económicas e institucionales más acuciantes. La dimensión subregional parece la más oportuna, dadas las especificidades presentes en la cuenca mediterránea, manteniendo el enfoque vertebrador del regionalismo abierto allí donde los elementos comunes prevalezcan. Por otra parte, la identificación de proyectos debe tener en cuenta su viabilidad, pero no renunciar a abordar proyectos en sectores sensibles. A título tentativo y sin orden estricto de prioridad, pueden considerarse proyectos en los campos del desarrollo rural, las infraestructuras (energéticas, de transporte, de salud, hídricas y polos de desarrollo), sociedad civil, educación, medio ambiente y pequeñas y medianas empresas (PYMES), entre otros.

El *desarrollo rural* es uno de los campos en que el consenso entre académicos y analistas acerca de su importancia e insuficiente tratamiento por el Proceso de Barcelona es inversamente proporcional al entusiasmo mostrado por los políticos de una y otra orilla.³⁵ En algunos PSM la agricultura supone casi la mitad de la población ocupada, y el mundo rural concentra los mayores índices de pobreza. Sin embargo, tradicionalmente la agricultura ha quedado marginada de los Acuerdos de Asociación o tratada con carácter de excepcionalidad. La naturaleza de los retos agrícolas y rurales requiere, ciertamente, más que comercio; o mejor dicho, ser capaz de beneficiarse de las ganancias del comercio es sólo uno de los aspectos, tal vez no el más importante, de la modernización del sector agrícola. La necesidad de modernizar el sector para prepararlo para la competencia pero, sobre todo, para que juegue el papel que le asigna la economía en los procesos de desarrollo lo convierte en objeto prioritario de un enfoque basado en proyectos.³⁶ En este caso, podría adoptarse una escala mediterránea, pues los problemas son en gran medida comunes.

Las *infraestructuras* son otro de los ejes de las propuestas francesas. El enfoque sería subregional, con el consiguiente impulso a la vertebración física. En algunos campos suponen una respuesta a necesidades comunes, como por ejemplo las infraestructuras energéticas o las de transporte. En

³⁴ G. Escribano (2007), "Islamismo y política económica en Marruecos", Documento de Trabajo nº 3, Casa Árabe, septiembre.

³⁵ IEMed (2006), *La agricultura y la Asociación Euromediterránea: retos y oportunidades*, Barcelona.

³⁶ Idea apuntada en G. Escribano y A. Lorca (2000), "Vers un Pacte Agricole Méditerranéen?", en Groupe d'Études et des Recherches sur la Méditerranée (eds.) *Annuaire de la Méditerranée 1999*, Publisud, París; y más desarrollada en Lorca, Escribano, Arce y Mahía (2006), "Hacia un Pacto Agrícola Euromediterráneo", en IEMed, *op. cit.* Véase también IPEMed-CALAME, *op. cit.*, y FEMISE (2003), *Rapport sur l'impact de la libéralisation agricole dans le contexte du partenariat euro-méditerranéen*.

ambos hay ya propuestas de la Comisión que no han acabado de dar resultados, y sería una buena oportunidad para revitalizarlas. En concreto, el nuevo interés europeo por la seguridad energética podría facilitar la europeización de la dimensión mediterránea de la misma. Otras infraestructuras propuestas son las relacionadas con la salud (instalaciones sanitarias), la gestión del agua y la promoción de *clusters* industriales, pero bien podrían ampliarse a diversos servicios públicos. El tipo de infraestructuras a priorizar dependerá en mayor medida que otro tipo de proyectos del tipo de financiación movilizada, y sobre todo de si se consigue involucrar al sector privado, como se expondrá más adelante.

La idea de crear polos de competitividad, ya evocada, resulta en la actualidad algo obsoleta. El concepto vigente, mucho más complejo pero también más estructurante y prometedor es el de la promoción de *clusters*. Los *clusters* son más que polos industriales, en la medida en que integran educación y formación, participación de empresas, grandes y pequeñas, de diferentes países, así como a la sociedad civil. Pueden además plantearse a nivel transfronterizo, urbano o rural (o mixto), sectorial (industrial, agrícola, de servicios o una combinación de todos ellos). Se trata de otro vector de actuación que conviene retener y desarrollar para tratar de integrar la dimensión macroeconómica en el énfasis macroeconómico que hasta ahora ha tendido a dominar al Proceso de Barcelona y a la Política de Vecindad.

Sin embargo, hay proyectos no económicos que resultan centrales en el desarrollo de los PSM. La *reforma institucional* es, de hecho, uno de los objetivos clave de la Política de Vecindad, por lo que habría lugar para ese tipo de proyectos. Uno de los campos de actuación sobre los que más consenso hay es el fortalecimiento de la sociedad civil. Este es un aspecto en el que el progreso resulta muy difícil en la ribera sur del Mediterráneo, pero que bajo ningún concepto debe ser abandonado por los obstáculos del marco institucional y la presión política de los gobiernos de los PSM. Otra institución clave es la administración pública, cuya reforma también se ha promovido (y financiado) tanto por el Proceso de Barcelona como por la Política de Vecindad.

El énfasis de las propuestas francesas no económicas sobre una Unión Mediterránea se pone en la *educación*. Este es sin duda un elemento cuya necesidad de mejora también concita el consenso entre los analistas. En un primer análisis, la propuesta de crear un Erasmus Mediterráneo, siendo interesante, no parece una respuesta a los déficit fundamentales educativos de la región, que se centran en la educación básica y la formación profesional. Este proyecto parece más interesado por captar a las elites que por resolver los problemas educativos de la región. Si se trata de una prolongación de, digamos, los liceos franceses (y, en Marruecos, de los colegios españoles), no parece claro cómo el proyecto puede resultar de interés alguno para la gran mayoría de los jóvenes de la ribera sur. Además de replicar el error ya cometido por la mayoría de los PSM de sesgar los recursos educativos en favor de los estudios universitarios, se podría incurrir en el de limitar los beneficiarios de un eventual proyecto educativo a quienes menos lo necesitan. En este sentido, una escuela taller o cualquier otro proyecto de capacitación profesional puede tener más impacto, y efectos externos potencialmente más amplios, que un gran programa de intercambios universitarios, costoso y difícil de gestionar con criterios de selección que aseguren la excelencia.

Otro tipo de proyectos, a caballo entre lo institucional y las infraestructuras, serían los *medioambientales*. En algunas propuestas, de hecho, figuran a la cabeza de las prioridades. Y sin duda es un tema importante, en el que tal vez los compromisos sean fáciles de alcanzar, los conflictos escasos y de escasa sensibilidad política, y la posibilidad de identificar proyectos concretos y llevarlos a término, elevada. Es decir, podría cubrirse formalmente con escasos costes de todo tipo. En concreto, es un tema que apasiona a los políticos: suena bien, se vende fácilmente, se puede definir con claridad y a diferentes escalas, y no despierta rechazos. Nada que ver con la democratización, el diálogo con los islamistas moderados o el libre comercio agrícola, por poner tres ejemplos. Pero es difícil vislumbrar grandes proyectos estructurantes y con impacto real en la calidad de vida de los segmentos más desfavorecidos de la población. Este dilema se puede salvar

incorporando el medioambiente no como un proyecto, sino como un componente necesario de cualquier proyecto alumbrado bajo una Unión. Hay claros componentes medioambientales en proyectos relacionados con el desarrollo rural, la energía, las infraestructuras y servicios públicos, el fortalecimiento de la sociedad civil o la reforma de las propias políticas medioambientales de los PSM.

Otro aspecto relevante es la idea de lanzar proyectos que dinamicen el *tejido empresarial*, especialmente en el campo de las PYMES. El desinterés del sector privado por el Proceso de Barcelona y la Política de Vecindad es uno de los reproches más habituales a ambas iniciativas. Se les suele achacar también su incapacidad para incentivar mejoras de productividad a nivel empresarial. De hecho, algunas propuestas francesas parecen interpretar la dimensión económica de la Unión Mediterránea como una “Unión de empresas”,³⁷ en la que éstas puedan llevar a cabo sus proyectos de inversión. Esta dimensión de la propuesta francesa recuerda al enfoque estadounidense iniciado en Casablanca, consistente en poner en contacto a los hombres de negocios y a través de ellos reforzar las relaciones entre países, como alternativa al Proceso de Barcelona, y truncado por el deterioro de la situación en Oriente Medio: se trataba, en efecto, de reuniones entre hombres de negocios, con una presencia gubernamental reducida en comparación a *Barcelona*. Esta dimensión empresarial merece atención, pues claramente constituye uno de los déficit tanto de *Barcelona* como de la Política de Vecindad: la escasa densidad de las relaciones empresariales norte-sur y su reducida presencia en una Asociación que se da básicamente entre gobiernos y burocracias que, en el caso del sur, se ven reforzadas por este modelo de relaciones.

Se trata, no obstante, de dos dimensiones muy diferentes de la actividad empresarial. En realidad, las grandes empresas de ambas orillas no parecen encontrar dificultades para encontrarse y discutir sus proyectos de negocio. La principal preocupación de las empresas europeas es el elevado riesgo-país de los países de la ribera sur, por lo que se ha propuesto un esquema para asegurar sus inversiones.³⁸ Más importante podría ser facilitar la actividad de las PYMES, pero se trata de un campo tan amplio que probablemente la mejor forma de especificar un proyecto adecuadamente sea, de nuevo, a través de la reforma institucional del contexto de la actividad empresarial. Así, las experiencias de los programas de *mise à niveau* llevados a cabo en Túnez muestran resultados moderadamente positivos, mientras que en Marruecos apenas han tenido repercusión. Una mayor atención a los programas de asistencia técnica y capacitación a las PYMES parece necesario, después que los resultados de los programas MEDA en esta materia hayan sido muy escasos.

En todo caso, la idea de una “Unión *con* proyectos y *con* empresas” merece ser explorada con detenimiento. Pero en el proceso de establecer prioridades claras entre proyectos es necesario especificar también con qué recursos se contaría y bajo qué modelo de financiación y gestión se llevarían a cabo. Ciertamente, un aspecto clave será el papel otorgado a las empresas.

(4)... y de recursos con que financiarlos y gestionarlos

Como ya se ha apuntado, tal vez uno de los aspectos más ambiguos de la propuesta de Unión sean sus aspectos institucionales y de financiación. De hecho, los países del sur se preguntan legítimamente de dónde va a salir el dinero para financiar esos proyectos. El Proceso de Barcelona y la Política de Vecindad tienen un presupuesto que, aunque pueda estimarse reducido, se nutre de los fondos comunitarios y por tanto resulta bastante estable y predecible. La propuesta inicial

³⁷ Por ejemplo, la recientemente creada Fondation pour le Monde Méditerranéen, ya prefigurada por el IPEMED y anteriormente por Calame, se autodefine como “el instrumento por el cual las empresas definirán y pondrán en marcha sus proyectos de desarrollo para la región”. Véase: www.ipemed.coop. Se trata en este caso de una unión de grandes empresas, pese a la voluntad declarada en las propuestas de promover las PYMES.

³⁸ Esta idea ha sido retomada por la Asamblea francesa (*op. cit.*), pero despierta algunas suspicacias, pues siendo cubierta con fondos comunitarios, sus principales beneficiarios pueden ser EM concretos con una mayor tradición de actividad empresarial en estos países. De cualquier forma, los EM cuentan con esquemas propios de seguros de inversión que cubren en parte este asunto.

francesa propugnaba recurrir a todo tipo de financiación, tanto privada como pública, incluyendo la del BEI y los programas mediterráneos de la UE, las remesas de los emigrantes, las empresas e, incluso, la de los países del Consejo de Cooperación del Golfo, para movilizar un *pool* de recursos financieros.

Este aspecto plantea claras incoherencias cuando se excluye de la Unión a la propia UE, pero tampoco detalla cómo se articularía ese *pool* con los recursos existentes, ni siquiera si éstos quedarían totalmente subsumidos en la Unión, algo difícil de concebir. También se apela a la participación del sector privado en la financiación de proyectos. En general, aunque la propuesta no esté perfilada, al menos reconoce que es necesaria una movilización de recursos financieros, así como una mejora en la coherencia de su gestión. Es decir, el diagnóstico es básicamente acertado: faltan recursos y hay que mejorar la gestión de los mismos.

Uno de los elementos recurrentes en este debate ha sido la creación de un Banco Euromediterráneo de Inversiones. Esta iniciativa es respaldada, bajo diferentes versiones, por los principales EM mediterráneos, pero no despierta grandes simpatías en otros EM ni en el BEI. Ya se ha apuntado que muchos analistas estiman que lo que falta no es financiación, sino proyectos merecedores de ser financiados. Pero la existencia de una institución financiera sí indicaría un compromiso político y reforzaría el grado de institucionalización de las relaciones euromediterráneas. España, por ejemplo, ha propuesto una Institución Financiera para la región, un enfoque que puede integrarse en el de una Unión de agencias, y preparar el terreno para un futuro Banco. De nuevo, lo lógico sería darle a dicha agencia una dimensión euromediterránea.

Otro aspecto destacable, ya apuntado, es reforzar el papel del sector privado en la financiación de proyectos.³⁹ Efectivamente, hay proyectos (energéticos, servicios públicos) que pueden contar con fórmulas de financiación privada exclusivamente y opciones mixtas como los Partenariados Público Privados (PPP), que podrían canalizar un eventual *pool* de recursos. Sin embargo, proyectos como el desarrollo rural, el fortalecimiento de la sociedad civil o la reforma de la administración pública, por citar algunos, requieren financiación pública. Un elemento planteado en varias propuestas es el de intentar aprovechar las remesas de los emigrantes para que financien al sector privado de la ribera sur a medio y largo plazo. Este aspecto es importante, pues las remesas recibidas por muchos países son importantes, aunque todavía no se ha planteado un mecanismo que pueda resultar atractivo y seguro para los propios emigrantes, y al tiempo sea capaz de canalizar ese ahorro hacia actividades productivas. Aunque resulta complicado diseñar una forma de orientar ese ahorro, que al fin y al cabo son transferencias privadas, esta dimensión requiere ciertamente más reflexión al respecto.

Respecto a la gestión de los recursos, además de una institución financiera, se ha propuesto la creación de otras agencias encargadas de tareas específicas: agencias del agua, de la energía, del medio ambiente o de la investigación científica, además de un *Mediterranean College*.⁴⁰ Este tipo de institucionalización mediante agencias de participación paritarias puede ser sugerente, pero antes de crearlas sin un mandato fuerte ni una misión precisa probablemente sea mejor seguir avanzando por los cauces establecidos.

(5) *Una Unión de todos, pero no de mínimos*

La idea original de excluir del proyecto de Unión a los EM no mediterráneos, de crear un G-Med, según la expresión acuñada por el asesor presidencial, Henri Guaino, partía de este supuesto dilema: que un proyecto de integración euromediterráneo con una UE a 27 no tiene recorrido en su profundización, por la falta de interés y compromiso político de los países del norte y centro de

³⁹ En palabras de Jean-Louis Guigou, la Unión Mediterránea debe contar con “[u]nos empresarios que respalden la política y contribuyan, con financiación cruzada, a acercar las dos orillas del Mediterráneo por medio de la economía”, en “La gran transformación del mundo mediterráneo”, *Afkar/Ideas*, nº 15, otoño de 2007, p. 64.

⁴⁰ Institut de la Méditerranée, *op. cit.*

Europa con la ribera sur del Mediterráneo.⁴¹ Pero el argumento de que la UE a 27 es un obstáculo para que los EM mediterráneos proyecten la intensidad de sus preferencias tiene como conclusión lógica la necesidad de desarrollar con los PSM un proceso de integración más profundo. Y esto sólo puede lograrse consistentemente en el seno de la UE, en el marco actual, si la iniciativa de una Unión se convierte en un objetivo de todos los EM y PSM.

Sin embargo, no debe desecharse la idea de que tras la ampliación es necesario el reequilibrio de la política exterior de la UE hacia el sur. Los EM mediterráneos deben esforzarse por mostrar a los demás EM que la dimensión sur requiere más recursos y nuevas iniciativas, y que esa potenciación de la política mediterránea responde a los intereses estratégicos del conjunto de la UE. El empecinamiento en los procedimientos y en dejar la marca de la casa puede obstaculizar el aprovechamiento del impulso político, y hacer que los recursos se dediquen a controversias estériles en vez de a aplicar las políticas necesarias para avanzar en el objetivo de establecer una zona de paz y prosperidad compartidas por todos, mediterráneos y europeos.

Por ello, cualquier nueva iniciativa debe añadir elementos significativos, y no limitarse a presentar una panoplia de fórmulas vagas e infraespecificadas. Debe mostrar que no se trata de una etiqueta más o menos afortunada pero vacía de contenido. No puede sugerir algo que no se esté dispuesto a ofrecer (una Unión), siquiera a largo plazo. Tampoco puede limitarse a cambiar el sello de Barcelona por el de, digamos, Marsella, y transvasar los actuales contenidos aderezándolos con algunos proyectos y agencias. Sería importante acompañar el interés mostrado por el Presidente francés para reformar e intensificar la dimensión mediterránea de la política exterior de la UE, y generar un marco predecible y más institucionalizado para las relaciones euromediterráneas.

(6) Una Unión en la que España debe sumar

Finalmente, para España la propuesta de Unión Mediterránea, Unión Euromediterránea, o Unión por el Mediterráneo,⁴² resulta de vital importancia. Aparte de que el Proceso de Barcelona constituya una de las señas de identidad de la política exterior española, la magnitud de los intereses estratégicos que para España concentra el Mediterráneo hace que cualquier nueva iniciativa con visos de mejorar la cooperación en la región deba ser bienvenida. En general, esta ha sido la actitud española, al intentar preservar el carácter comunitario de la iniciativa y encauzarlo hacia la prolongación del Proceso de Barcelona. En la reunión de Roma de diciembre de 2007 entre Italia, Francia y España para consensuar la iniciativa, el Presidente Zapatero reivindicó explícitamente el concepto de “Barcelona Plus”. Es de esperar que ése sea el espíritu de la iniciativa y no nos encontremos ante una fórmula más en busca de contenido.

Para evitar el riesgo de que todo el interés despertado en España se diluya de aquí al Consejo Europeo convocado por Francia en julio de 2008, elecciones generales de marzo en España mediante, es necesario empezar cuanto antes a reflexionar y a preparar una propuesta sólida, lo más consensuada posible, antes de esa fecha. Hasta ahora, la postura española ha sido constructiva en el sentido de acompañar la iniciativa francesa y encauzarla por la vía comunitaria, lo que parece acertado. Desde este momento, la cuestión está en plantear un proyecto de Unión que justifique el interés despertado pero, sobre todo, que suponga un avance significativo respecto al tándem actual de *Barcelona + Vecindad*. En el contexto actual, sólo podrán considerarse avances significativos aquellos que permitan ofrecer a los países de la ribera sur del Mediterráneo un horizonte político, económico y social atractivo, del que puedan beneficiarse todos sus habitantes, especialmente los más desfavorecidos, y no de forma preferente sus élites económicas y administrativas, como por desgracia ha tendido a ocurrir en el pasado.

⁴¹ Puede resultar interesante recordar los orígenes soberanistas del Sr. Guaino y su conocido euroescepticismo.

⁴² Sucesivamente así bautizada por la propuesta inicial francesa, la propuesta española y la reunión de Roma de diciembre de 2007 entre los presidentes Romano Prodi, Nicolás Sarkozy y José Luis Rodríguez Zapatero.

Evidentemente, España no tiene la capacidad de influencia política ni económica de Francia en la región, aunque en absoluto sean desdeñables. Pero sí tiene la capacidad y la creatividad para competir en ideas y coliderar con Francia el proceso que ahora parece iniciarse. España debería asumir ese liderazgo en el plano de las ideas y las aportaciones constructivas con un papel activo de sus *think tanks*, de sus investigadores y de sus empresarios. Para ello, sería necesario lanzar las capacidades de la sociedad española para reflexionar sobre el futuro del Mediterráneo y contribuir a dinamizar y profundizar las relaciones entre ambas orillas. España cuenta con instituciones dedicadas al estudio sobre el Mediterráneo, o que incluyen a la región entre sus objetivos, y todas ellas sin excepción han conseguido aumentar las capacidades españolas en estos temas con un esfuerzo muy meritorio. Pero no dispone de una institución como la recién creada *Fondation pour la Méditerranée* en Francia, que incorpora una fuerte dimensión empresarial.

Un análisis detallado de los vectores de actuación o de las propuestas concretas de proyectos que, desde la perspectiva española, la Unión debería catalizar queda fuera del objeto de este trabajo. No obstante, sin orden de prelación, sí se pueden apuntar tentativa y brevemente algunos proyectos en los que España debería estar especialmente interesada.

Una de las actuaciones en que parece haber un mayor consenso es la de los *proyectos energéticos*. Para España, en este campo la dimensión mediterránea es esencial, y puede situarla como un actor energético en la región.⁴³ Las posibilidades abarcan la construcción de infraestructuras de transporte (gas y electricidad) y de generación (ciclos combinados, energías renovables), donde las empresas españolas podrían beneficiarse de la iniciativa de Unión para consolidar su presencia en el Mediterráneo. También resultaría interesante, no sólo por cuestiones económicas, intentar participar en el movimiento iniciado por Francia en el ámbito de la energía nuclear.

Otro tipo de proyectos que no deberían obviarse son los relacionados con la *agricultura*. En el largo plazo, España está interesada en alcanzar una mayor imbricación productiva en el sector agrícola con los países del sur del Mediterráneo. Pese a las tensiones aparentes, a nuestro juicio, en el largo plazo hay más oportunidades de complementariedad que riesgos derivados de la competencia. España tiene experiencia en programas de desarrollo rural, fomento del cooperativismo, uso eficiente de recursos escasos como el agua, modernización de instalaciones y aspectos logísticos. España podría aportar la idea de un Pacto Agrícola con los países del sur y proponerla como vector prioritario de la Unión.

España debería insistir también en la promoción de *clusters* que integren elementos como educación, formación, financiación y construcción de infraestructuras en sectores (agroindustria, salud) y áreas geográficas concretas (Nador, Tetuán) que puedan resultar de interés para el país y en los que se cuente con ventaja comparativa para llevar a cabo las actuaciones.

España debiera también sumarse a la propuesta de creación de un *Banco Euromediterráneo*, pero su énfasis no sólo debería recaer sobre la financiación de grandes proyectos, sino también incorporar una línea de financiación a las PYMES y de microcréditos que satisfagan las necesidades de financiación de numerosas pequeñas empresas y negocios actualmente en la informalidad con dificultades de acceso al crédito. Como nota innovadora, y en línea con lo apuntado anteriormente, uno de los objetos de tal institución debería ser desmarcarse del apoyo exclusivo a las elites económicas y tratar de resultar atractivo para el empresariado “verde” de la región.

Un aspecto ligado con el anterior sería la *reforma del sistema financiero*. Aunque no se ha identificado como proyecto prioritario en las páginas precedentes, España cuenta con un sector financiero muy competitivo, ya presente en algunos países de la región y con interés por penetrar en

⁴³ G. Escribano (2006), “Seguridad Energética: concepto, escenarios e implicaciones para España y la UE”, Documento de Trabajo nº 33/2006, Real Instituto Elcano; A. Mañé y A. Lorca (2007), “África del Norte: su importancia geopolítica en el ámbito energético”, Documento de Trabajo nº 11/2007, Real Instituto Elcano.

algunos de los mercados restantes. Además, la banca española tiene mucha experiencia en los países en desarrollo de América Latina, donde sus resultados han sido interesantes y han contribuido a dinamizar las economías en que se ha introducido.

Otra línea interesante sería la *reforma de la administración pública*. En esta materia España cuenta también con una dilatada experiencia en América Latina, además de la experiencia propia de reformas y de adopción del acervo comunitario. Esta experiencia se extiende por numerosos ámbitos de la administración (asistencia técnica a la reforma de la justicia, reforma de los cuerpos de seguridad, transparencia de los procesos de privatización, mecanismos de concesión de servicios públicos), pero tiene también claras connotaciones empresariales en algunas de sus dimensiones, en la medida en que las empresas españolas están habituadas a participar con éxito en procesos de privatización y concesión de servicios públicos.

También debería abordarse la *inmigración*, aunque no con un enfoque exclusivamente centrado en la lucha contra la inmigración ilegal. Pese a las críticas recibidas por las propuestas iniciales de una Unión Mediterránea dotada de una dimensión de control de los flujos de inmigración ilegal, parece evidente que la europeización de la política de inmigración es otro de los déficit más frecuentemente citados en las relaciones euromediterráneas. En todo caso, aunque las actuaciones relacionadas con los flujos irregulares pueden darse al margen de la Unión para no “contaminarla”, podría darse también una mayor convergencia de otros aspectos de las políticas de inmigración. Parece haber un cierto consenso en la necesidad de facilitar los procedimientos administrativos de concesión de visados y de selección y formación de la población emigrante en origen, por lo que esta vía podría explorarse conjuntamente desde el menos polémico enfoque del codesarrollo, tal y como figuraba en las propuestas iniciales.

Un elemento que también figura en muchas de las propuestas, y que debe ser igualmente prioritario para España, es la *protección civil*. A España, por la cercanía geográfica, le afecta como participante y puede aportar experiencia y recursos, como ya ha ocurrido en el pasado. Pero también es un campo en que España tiene preferencias como potencial beneficiario, por ejemplo de cara a posibles accidentes en el Estrecho de Gibraltar.

Otra cuestión relevante son los esfuerzos en materia de *educación*. Aunque ya se ha apuntado que debe evitarse un sesgo universitario, España podría tener interés en desarrollar también este aspecto. La tradición de arabistas con que cuenta la Universidad española supone un activo importante, así como la cercanía y las redes que implica. España podría, sin duda, sumar también en este campo. También se tiene experiencia en la educación primaria y secundaria. Pero un nicho en que España cuenta con una experiencia diferencial, y que responde tal vez en mayor medida a las necesidades de la ribera sur, es la educación vocacional. El concepto de escuela-taller podría ofrecer buenos resultados en este campo y, a la larga, resultar más beneficioso para las sociedades del sur.

Finalmente, otro punto de consenso se da en lo relacionado con el *medio ambiente*. Este aspecto ha sido evocado explícitamente tanto en las posiciones francesas como españolas (e italianas). Sin duda se trata de un elemento importante y en que los intereses comunes resultan evidentes. Sería importante articular un conjunto de actuaciones en esta materia que respondiesen a las necesidades de ambas riberas, pero debe partirse de la realidad de que las prioridades pueden diferir. Incorporar el medio ambiente a las preocupaciones tradicionales de *Barcelona* puede añadir valor de diferentes maneras.

El medio ambiente sería un buen ejemplo de la importancia de articular bien una propuesta coherente de proyectos en que España podría sumar y que afectan al desarrollo rural, los recursos hídricos, los servicios públicos, el fortalecimiento de la sociedad civil y las energías renovables, entre otros. En todos ellos, y en la gestión de sus imbricaciones, España cuenta con la capacidad para impulsar proyectos. Lo mismo podría decirse de los *clusters*. En ellos se combinan aspectos

formativos (a diferentes niveles, pero especialmente la formación profesional), desarrollo local (incluyendo el rural), PYMES, sociedad civil, aspectos financieros, etc.

Conclusiones

En definitiva, la propuesta francesa está por concretarse y dotarse de un contenido y unos procedimientos precisos si se quiere que suponga un verdadero avance en las relaciones euromediterráneas. Hasta la fecha, la UM padece de infraespecificación, de coherencia con el entramado institucional comunitario, y de consistencia con las políticas incluidas en los esquemas del Proceso de Barcelona y de la Política de Vecindad. Ciertamente, son limitaciones importantes, pero a la vez deja margen para completarla y dotarla de mayor consistencia y coherencia. Y, por qué no, también para que los países implicados proyecten sus preferencias en mayor medida.

La actitud española frente a la propuesta de Unión Mediterránea debería ser activa, nunca pasiva, no sólo en lo político, sino también en el lanzamiento de ideas en el ámbito académico y empresarial. Para ello convendría contar con un mapa claro de preferencias, y de prioridades dentro de las mismas, en que España podría sumar en mayor medida en función de esas preferencias y de sus ventajas comparativas. Es decir, una propuesta de proyectos con las capacidades españolas articuladas de manera coherente. Este trabajo pretende tan sólo iniciar un debate sobre el asunto, con la convicción de que la postura española de adherirse al proyecto es la adecuada, pero también de que España, si quiere coliderarlo, ha de aportar ideas constructivas.

Gonzalo Escribano

Profesor titular de Economía Aplicada-Política Económica, UNED

Alejandro Lorca

Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico, UAM