

Mediterráneo occidental: en busca de una estructura

El Grupo 5 + 5 debería incluir a la UE y la UMA: la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur sería más efectiva y se avanzaría en el desarrollo e integración regional del Magreb.

Martín Ortega Carcelén

Las relaciones internacionales pasan por momentos de diseño y transformación –más propios de arquitectos– y por momentos de continuidad, en los que los diversos artesanos mantienen y desarrollan las estructuras creadas anteriormente. El Mediterráneo vivió una de esas etapas creativas en 1995, cuando la Conferencia de Barcelona inventó una región en sentido político, dando así por primera vez una visión de conjunto del gran espacio que ocupa el mar templado y semi-cerrado en el que conviven tantas diferencias, memorias y conflictos. En 2004 los arquitectos europeos, esta vez con acento alemán, propusieron una nueva estructura para la región por medio de la política europea de vecindad (PEV). Sin abandonar los cimientos anteriores, tal política intentaba equiparar a los vecinos del Sur con los nuevos vecinos hacia el Este que una Unión Europea (UE) ampliada a 25 miembros había generado. Con el tiempo, esa política llegó al Cáucaso y sumó planes de acción a los acuerdos de asociación en un esquema que no era fácil de comprender. Los socios euromediterráneos volvieron a encontrarse en Barcelona en 2005 pero la obsesión por la lucha contra el terrorismo y un cierto desinterés de los países del Sur impidieron el reforzamiento de los pilares originales. La homogeneidad pretendida por la PEV se resquebrajó cuando otros arquitectos, éstos con acento francés, propusieron la construcción de un nuevo edificio, la Unión del Mediterráneo, pensado sobre todo para los ribereños del mar. Los debates entre arquitectos llevaron a la Unión por el Mediterráneo-UpM (una preposición significativa) en las cumbres de París y Marsella de 2008, entendida como rehabilitación del Partenariado Euromediterráneo. La nueva casa común iba a tener un armazón más trabado con una secretaría en Barcelona. Ahora bien, la nueva casa debía ser más grande porque entraban otros actores hasta un total de 43. Además de los 12 socios mediterráneos de la UE, se sumaron Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia y Montenegro. Asimismo, la Liga de Estados Árabes y Libia se unen a partir de entonces a los trabajos.

El grave problema de esta nueva construcción es su tamaño. Mientras que como foro de debates puede ser

útil, los constructores quieren hacer funcionar esta casa común para fines más ambiciosos, como algunos proyectos de cooperación, lo que siempre chocará con conflictos persistentes, una participación muy numerosa y con la enorme heterogeneidad de la región.

Razones para una nueva estructura institucional para el Mediterráneo occidental

En cambio, los arquitectos de la política exterior no han dedicado tanto tiempo y esfuerzo a pensar en el Mediterráneo occidental. Y, sin embargo, esa mitad del mar ofrece un espacio más propicio para el entendimiento y el trabajo en común. Los países de esta vasta región, y también la UE y la Unión del Magreb Árabe (UMA), deberían construir una nueva estructura institucional estable para el Mediterráneo occidental.

En realidad, ya existe un marco básico de cooperación, puesto que el Grupo 5 + 5 (España, Francia, Italia, Malta y Portugal más Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez) funciona bien en la práctica en muchos aspectos. No obstante, en lugar de potenciar este grupo, los arquitectos han preferido hasta ahora mantenerlo con un perfil bajo. Algunos piensan que si se consolida esta estructura informal se perjudicaría la gran construcción de la UpM. Así, la séptima reunión de ministros de Asuntos Exteriores del Grupo 5 + 5, celebrada en Córdoba el 20 de abril de 2009, no fue aprovechada lamentablemente para un relanzamiento político de este grupo, ni para una profundización de sus misiones.

Algunas observaciones pueden hacerse sobre la necesidad de una nueva estructura para el Mediterráneo occidental. En primer lugar, el reforzamiento del Grupo 5 + 5 es compatible con la UpM. Los objetivos de cada uno de estos marcos son complementarios. La unión más amplia puede servir para dialogar sobre cuestiones diversas de interés común, y la asociación del Mediterráneo occidental serviría para cooperar más eficazmente en aspectos prácticos. Esta asociación permiti-



Miguel Ángel Moratinos, ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, con su homólogo marroquí, Taib Fassi Fihri, durante la reunión del Grupo 5+5. Córdoba, 21 de abril de 2009.

/ CRISTINA QUICLER/AFP/GETTY IMAGES

ría avances en las relaciones Norte-Sur y Sur-Sur que no son posibles en regiones más extensas.

En segundo lugar, existe una clara demanda para la cooperación efectiva en el Mediterráneo occidental, como muestran las sucesivas reuniones de ministros de diversos ramos. La reunión de ministros de Asuntos Exteriores de Córdoba tomó nota de los encuentros previos de los ministros de Defensa, Interior, Transportes, Turismo, así como de la Conferencia Ministerial sobre Migración del Mediterráneo occidental, una actividad inaudita que se produce en ausencia de un marco institucional adecuado. En algunos casos, la cooperación en campos específicos, como interior y defensa, ha adquirido una dinámica propia que parece superar la iniciativa política de los Ministerios de Asuntos Exteriores.

Por ejemplo, las conclusiones de Córdoba recuerdan que se han llevado a cabo varios ejercicios conjuntos de salvamento y vigilancia marítima, seguridad aérea, así como actividades de cooperación civil-militar y de formación de personal en 2007 y 2008, todo ello por iniciativa de los Ministerios de Defensa.

En tercer lugar, el Grupo 5 + 5 debería cambiar su formato al de 5 + 5 + 1 + 1, incluyendo a la UE y la UMA. Evidentemente, un nombre tan largo y tan poco expresivo debería transformarse en otro más directo como por ejemplo MEDOC. Desde la sexta reunión de los ministros de Asuntos Exteriores que tuvo lugar en Rabat en enero de 2008, la UE y la UMA se han sumado a los encuentros

anuales. Pero esta asociación debería hacerse permanente, con el fin sobre todo de aprovechar la experiencia privilegiada de la UE. En buena lógica, el nuevo Grupo MEDOC debería establecer vínculos permanentes también con la Unión por el Mediterráneo. Sin embargo, sería un error aumentar la participación de nuevos Estados en el grupo, frente a algunas propuestas que quisieran añadir a países como Egipto y Grecia. Esta ampliación geográfica diluiría el potencial de cooperación que existe en el Mediterráneo occidental y acercaría al grupo a los problemas de la mitad oriental del mar. En cambio, nada impediría aceptar países observadores en la nueva estructura para que, con un espíritu abierto, tanto Estados europeos como mediterráneos pudieran mantenerse informados de sus trabajos.

En cuarto lugar, el objetivo principal de la nueva estructura sería abrir campos de cooperación entre los países participantes. Es obvio que, además de las materias mencionadas que ya son objeto de atención, las que se echan en falta son aquellas de contenido económico y comercial. Para tratar estas cuestiones, una vez más, es imprescindible contar con la presencia de la UE. La idea sería avanzar de abajo a arriba, empezando por la cooperación técnica, evitando los escollos de las viejas rivalidades en el norte de África. Por este motivo, pensar en implicar a los líderes de los países (como sugieren las conclusiones de Córdoba) es un planteamiento anti-cuado que no conduce a grandes progresos. El enfoque de abajo

hacia arriba, de lo concreto a lo político, funcionará siempre mejor, como demuestra la práctica, que el método de arriba hacia abajo.

Por una integración regional

El reforzamiento de las estructuras de diálogo y cooperación en el Mediterráneo occidental serviría para dos fines históricos: la integración regional del Magreb y el desarrollo de los países del norte de África. No hay que esperar que el Grupo MEDOC alcance de manera inmediata esos objetivos, pero es evidente que la cooperación en la región se alcanza más fácilmente con la participación de los europeos que cuando los países del Magreb se encuentran solos entre sí.

Por un lado, la integración regional en el Magreb debería ser una prioridad tanto para los gobiernos de esos países, como para los europeos vecinos, como para la UE. Y, sin embargo, desgraciadamente, ninguno de esos tres tipos de actores proclaman o persiguen esa prioridad. El argumento a favor de la integración es muy sencillo: el deseo de los pueblos interesados de mantener unas relaciones más pacíficas y productivas con los otros pueblos del Magreb está presente. Sus vínculos culturales e históricos son evidentes. Al mismo tiempo, el proceso de integración europea ha demostrado durante décadas las virtudes de este nuevo tipo de relación entre vecinos, hasta el punto de que muchas otras regiones del mundo desean utilizar el caso europeo como ejemplo. A pesar de esos antecedentes, el Magreb, uno de los espacios más cercanos desde todo punto de vista a la UE, sigue siendo una de las regiones más divididas del mundo. Algunas fronteras siguen cerradas. El comercio intra-regional es casi inexistente. El secretario general de la UMA, Habib ben Yahia, apuntó en una conferencia en 2008 que los intercambios entre esos países no llegan al 4%, la proporción más baja del mundo en términos comparados.

Por su parte, los miembros de la UE desean mantener buenas relaciones bilaterales con los países del Magreb pero no insisten lo suficiente sobre la necesidad de la integración regional. La Unión ha firmado acuerdos de asociación con esos países pero tampoco presta la atención necesaria a la integración regional para favorecer los intercambios Sur-Sur. Esto es un contrasentido, ya que la UE debería ante todo enfatizar lo que se ha dado en llamar históricamente el "método europeo". Las diferencias entre las relaciones comerciales Norte-Sur (los europeos obtienen beneficios con Marruecos y Túnez, mientras el comercio es deficitario con Argelia y Libia) y los distintos tipos de relación jurídica (Marruecos inició en octubre de 2008 un régimen de estatuto avanzado) establecen un método de regata o de competición entre los socios de la Unión, que no tiene ventajas claras. Es triste, pero la UE parece continuar sus relaciones con los países del Magreb sin prestar atención al hecho de que las relaciones Sur-Sur deberían mejorar.

La inexistencia de un proceso real de integración regional en el Magreb supone un coste que ha sido examinado en sucesivos seminarios y publicaciones. El propio secretario general de la UMA, Ben Yahia, ha cuantificado en al menos dos puntos porcentuales del PIB de esos países la pérdida anual por no avanzar hacia esa integración (AFKAR/IDEAS nº22, verano 2009). Pero, una vez constatado el perjuicio, sería preciso encontrar los instrumentos para cambiar la situación. La consolidación de una estructura internacional para el Mediterráneo occidental con presencia de la UE y de la UMA sería un mecanismo que ayudaría a conseguir ese fin.

Para terminar, y conectado con la integración regional, la profundización de una estructura regional en el Mediterráneo occidental también serviría para el avance de la economía y las sociedades de los países del Magreb. Por supuesto, son esos pueblos los que tienen que decidir su futuro y nadie desde fuera puede decir cómo hacerlo. No obstante, es preciso constatar que la situación de esos países no ha evolucionado mucho en los últimos años. A pesar de importantes avances internos y de relaciones positivas con los europeos y con otros actores, hay que reconocer que se encuentran en una situación de desventaja comparativa. En este sentido, es importante encontrar criterios objetivos para medir la evolución de unos países con respecto a otros, en particular desde el comienzo del Proceso de Barcelona en 1995 hasta la actualidad. El indicador más completo, que no sólo tiene en cuenta el progreso económico sino también cuestiones sociales como la alfabetización y la sanidad, es el Índice de Desarrollo Humano del PNUD. Según este índice, Argelia ha pasado del puesto 85 en 1995 al 104 en 2009, Marruecos ha descendido del 117 al 130, Mauritania del 150 al 154, mientras que Túnez bajó del 75 al 98, todos en el mismo lapso temporal (de un total de 174 países evaluados en 1995 a 182 países en 2009). El único miembro de la UMA que ha subido en ese tiempo es Libia que pasa del puesto 73 al 55.

Estos rankings no son definitivos, pero por lo menos indican que la situación de los países del Magreb puede mejorar mucho todavía. Estos países tienen un gran potencial y la cercanía de la UE debería ser un factor positivo. Ahora se trata de encontrar los mecanismos idóneos para impulsar su avance económico y social, siempre respetando su personalidad. Si los progresos políticos internos no han cambiado la situación y si el intento de la UMA y las relaciones con los europeos no han producido los resultados deseados, la constitución de una nueva estructura en el Mediterráneo occidental con países del Norte y del Sur y con la UE podría servir de ayuda para ese fin.

Cabe esperar que la presidencia española de la UE en 2010 sea un tiempo para reflexionar de manera original y ambiciosa sobre el Mediterráneo, sin prejuicios sobre las antiguas estructuras y sus limitaciones, y con la valentía propia de los arquitectos de la historia. ■