

**LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA
DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 2002 Y
EL RELANZAMIENTO DEL PROCESO DE BARCELONA**

Manuel Montobbio

Documento de trabajo/Working paper 2002/07

2 de octubre de 2002

Manuel Montobbio es diplomático y Doctor en Ciencias Políticas. Director del Gabinete del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores durante la Presidencia española UE 2002. El autor suscribe el contenido de este trabajo exclusivamente a título personal.

Editor: Real Instituto El Cano
Coordinador: Pilar Tena
Depósito Legal: M 26134-2002

ÍNDICE

I.- Introducción y planteamiento.

II.- El punto de partida.

II.1.- El Mediterráneo: elementos para un diagnóstico.

II.2.- El Proceso de Barcelona, marco estructurador del sistema internacional en el Mediterráneo y de las relaciones euromediterráneas.

II.3.- El Mediterráneo en la construcción de la Política Exterior de la España en democracia

II.4.- El Mediterráneo en la construcción exterior de Europa.

II.5.- El Proceso de Barcelona en las relaciones exteriores y la inserción internacional de los países del Sur del Mediterráneo.

III.- La meta (el qué y el para qué): planteamiento y objetivos mediterráneos de la Presidencia española 2002. El pensamiento.

IV.- El camino (el cómo): estrategia y táctica de la Presidencia española. La acción.

V.- El punto de llegada: el Plan de Acción de Valencia.

V.1.- El contenido.

V.2.- El balance.

VI.- El futuro y sus retos.

LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 2002 Y EL RELANZAMIENTO DEL PROCESO DE BARCELONA

I.- INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO.

¿Ha alcanzado la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea durante el primer semestre del 2002 su objetivo de relanzar el Proceso de Barcelona y articular un impulso político para acercar sus objetivos del papel a la realidad?. ¿Encarna el Plan de Acción de Valencia la carta de navegación para dicho viaje?. ¿Qué ha significado en definitiva ésta para la evolución del Proceso y de la configuración del sistema internacional en el Mediterráneo?.

Responder a tales preguntas implica previamente la consideración de las implicaciones y posibilidades del ejercicio de la Presidencia del Consejo de la UE por parte de España respecto a la evolución del Proceso de Barcelona, cuestión que cabe contemplar en la triple dimensión de la evolución del Proceso en cuanto tal y como estructurador del orden internacional en el Mediterráneo, de la conducción de las relaciones de la UE con sus socios del Sur del Mediterráneo y de la evolución de la posición y el peso relativo de España en el mismo.

En definitiva, responder a tales preguntas desde esas múltiples dimensiones nos invita a recorrer un viaje intelectual en las siguientes etapas:

- Como múltiple punto de partida, la consideración
 - Del Mediterráneo en cuanto tal, su problemática y la agenda y el orden internacional en torno a él.
 - Del Proceso de Barcelona como marco estructurador del sistema internacional en el Mediterráneo y de la UE con sus socios del Sur.
 - Del Mediterráneo como reto y prioridad estratégica de la Política Exterior de España.
 - Del Mediterráneo como escenario y objetivo de la construcción exterior de Europa y la proyección exterior de la UE.
 - Del Proceso de Barcelona y las relaciones exteriores y la inserción internacional de los países del Sur del Mediterráneo.
- El planteamiento y los objetivos de España como Presidencia UE respecto al Proceso de Barcelona, en definitiva la idea, el pensamiento, el qué y el para qué mediterráneo de España.

desarrollo económico y los principios democráticos crean un ambiente propicio para la cooperación y la interdependencia en lugar del enfrentamiento. Las fronteras pierden importancia, la guerra se hace impopular y los estados están dispuestos a ceder parcelas de su soberanía tradicional con tal de alcanzar objetivos comunes. Lógicamente, la coexistencia de esos tres mundos plantea graves problemas y puede conducir a la confrontación. Reutilizando los términos de Huntington y Fukuyama, la imagen de los tres mundos de Cooper podría bautizarse como el choque de los tiempos históricos.

El mismo Cooper se muestra muy preocupado por las difíciles relaciones entre esos tres mundos tan ajenos entre sí como rabiosamente contemporáneos, y la práctica le da la razón, a través de la lacra del terrorismo global, la actuación occidental en Afganistán, la pobreza endémica y la inmigración ilegal aparejada, o las tensiones entre India y Pakistán, que nos afectan de lleno a pesar de la distancia. Sin embargo, lo que interesa ahora es subrayar que el mundo postmoderno, al que también pertenecen Canadá y Japón, está representado ante todo por Europa. Desde este punto de vista, la construcción de Cooper hace justicia a la trascendencia histórica del experimento de la Unión Europea, superando así la laguna de Huntington y Fukuyama. Para Cooper, el fin de la guerra fría supuso un cambio equiparable al del nacimiento del estado moderno en la Paz de Westphalia en 1648, porque desde 1989 y en el ámbito europeo otra vez se ha impuesto una idea totalmente novedosa del estado, que implica una forma de entender las relaciones internacionales desconocida hasta ahora.

Los estados europeos, en efecto, han demostrado una actitud de compromiso que les lleva a concebir las relaciones globales como algo diferente a la competición violenta de todos contra todos, al propugnar la diplomacia, el comercio y el derecho internacional frente a los medios militares. La cooperación en materias sensibles entre la mayor parte de los miembros de la Unión Europea, el proceso de integración europea –vigente desde el Tratado de Roma de 1957 pero profundizado sustancialmente en los últimos años–, la adopción de una moneda común, la Convención Europea de Derechos Humanos y su vigilancia, la aceptación de una reducción y un control sobre las fuerzas convencionales desde el Tratado CFE de 1990, las ampliaciones de la OTAN y de la Unión Europea hacia el este, con el coste que conllevan, y el apoyo a iniciativas como el Protocolo de Kioto y la Corte Penal Internacional atestiguan ampliamente la disponibilidad de los estados europeos a limitar su soberanía para favorecer la consecución de objetivos globales.

El esquema de un mundo post-moderno donde se encuentra de lleno Europa, por un lado, y uno moderno, por otro, también ayuda a situar a Estados Unidos en la historia. La única superpotencia global tiene muchas más dificultades que los estados europeos a la hora de aceptar una limitación de la soberanía, aunque sea por la vía de tratados internacionales libremente concluidos. A pesar de su poderío militar, por ejemplo, Estados Unidos ha sentido recientemente la necesidad de no ratificar el CTBT (que prohíbe la realización de ensayos nucleares), de denunciar el ABM (que limita la capacidad anti-misiles), o de interrumpir las negociaciones sobre el control de armas bacteriológicas con el fin declarado de desarrollar un mayor poder no constreñido por trabas legales. Al fin y al cabo, estos reflejos tienen su lógica interna al tratarse de la primera potencia mundial, a mucha distancia de las otras, que no quiere ver limitadas de ningún modo las grandes capacidades de las que dispone. Pero este reflejo ha sido llevado al extremo por la actual

- La estrategia y la táctica diseñadas y desarrolladas por España para alcanzar la meta ambicionada, en definitiva el cómo, el camino seguido y la acción acometida rumbo a Valencia.
- El análisis y valoración del Plan de Acción aprobado en la Conferencia Ministerial Euromediterránea de Valencia como punto de llegada y fruto principal de los esfuerzos y trabajos de la Presidencia española.
- El futuro y los retos que Valencia plantea y desde Valencia se plantean.

Levemos anclas, icemos las velas y emprendamos el viaje.

II.- EL PUNTO DE PARTIDA.

II.1.- El Mediterráneo: elementos para un diagnóstico.

¿Por qué y para qué importa, nos importa el Mediterráneo?. La respuesta a tal pregunta dependerá sin duda de quién responda y desde dónde o desde qué perspectiva se responda. Muchas e importantes son las razones para que el Mediterráneo importe y nos importe, de las que, sin ánimo exhaustivo y sin perjuicio de cuantas quiera añadir el lector, deberían bastar para ello las que se consideran a continuación.

En primer lugar, la configuración del Mediterráneo como *la* frontera estratégica de la Unión Europea, en un triple sentido:

- Tras la ampliación hacia el Este, el Mediterráneo se configura como la gran frontera estratégica de la Unión, vital para sus intereses y test de su capacidad de construcción de un entorno internacional positivo.
- Tras el 11 de septiembre, el Mediterráneo se configura como el escenario privilegiado y decisivo para el diálogo y cooperación entre civilizaciones, globalmente y en especial para la Unión Europea, al constituir el único escenario en que la europea es la civilización en diálogo o confrontación.
- El Mediterráneo como escenario privilegiado de la construcción europea. Pues ésta se realiza hacia adentro y hacia fuera, y difícilmente podrá Europa construirse hacia fuera si no es capaz de construirse en el Mediterráneo.

En segundo lugar, por la propia situación equilibrio inestable y viabilidad incierta que define globalmente al Mediterráneo, caracterizada, en su ribera Sur, por la problemática y reto de su desarrollo y su evolución y crecimiento demográficos y por el anquilosamiento de élites y modelos y la necesidad de cambio político, y, en su conjunto, no sólo por los enormes desequilibrios entre Norte y Sur, sino también por la tendencia, observada en la evolución de las grandes variables que los definen, a su crecimiento y consiguientemente al de la potencialidad de la problemática que conllevan. Tendencia que se refleja, entre otras cuestiones, en el aumento de las diferencias de renta, ya de por sí las mayores (de 15 a 1) entre zonas o bloques

fronterizos; en el de la brecha demográfica que evoluciona sin embargo en sentidos complementarios (capacidad del exceso del Sur de paliar el déficit del Norte), planteando la necesidad de contemplar los fenómenos migratorios como reflejo de una problemática demográfica compartida; en la irrupción creciente de las diferencias de cultura y civilización como factor estructurador de las relaciones internacionales, configurándose el Mediterráneo como escenario privilegiado para su canalización por la vía del diálogo y la cooperación; o en la evolución negativa de la ayuda per cápita de la Unión Europea, tanto en términos absolutos como comparativos con otras zonas geográficas, especialmente con Europa del Este.

Por último, al tiempo que un mar de encuentro, de confluencia y cooperación, el Mediterráneo lo es de confrontación, escenario de conflictos que no cabe ignorar a la hora de plantear un marco global del orden internacional en el mismo y de las relaciones euromediterráneas. Me refiero, en primer lugar, a la situación en Oriente Medio y el proceso en el mismo como prioridad y factor condicionante de la agenda internacional global y de la estabilidad en la zona, y de un Proceso de Barcelona- único foro internacional compartido por árabes e israelíes - concebido en un momento de esperanza de evolución positiva del PPOM, cuya relación e interacción con éste no puede ni debe soslayarse en sus planteamientos y acciones. Sin olvidar la tensión de las relaciones entre Argelia y Marruecos, que comparten una de las pocas fronteras cerradas en este mundo globalizado, o entre Grecia y Turquía, reflejada en un Chipre a las puertas de su adhesión a la UE

II.2.- El Proceso de Barcelona, marco estructurador del sistema internacional en el Mediterráneo y de las relaciones euromediterráneas.

El Proceso que nace en Barcelona en 1995 se plantea y construye a partir de una realidad preexistente de relación privilegiada con los países del Sur del Mediterráneo por parte de la UE, recogida en el propio Tratado de Roma y planteada y desarrollada globalmente en la Política Global Mediterránea lanzada en 1972, a la que sustituirá en 1990 la Política Mediterránea Renovada. Sin embargo, la Declaración de Barcelona y el Proceso que inicia supone un salto cualitativo, un cambio conceptual y paradigmático respecto a los esquemas de relación previos, tanto en la forma como en el fondo: por estar ésta suscrita conjuntamente por los 27 socios del Proceso, pasando así de una política del Norte hacia el Sur a un partenariado, un proyecto conjunto, un “contrato social” euromediterráneo; por su propio carácter y concepción como Proceso; por su globalidad, tanto geográfica – opción por un esquema de relación de la UE con el Mediterráneo en su conjunto, frente a posibles alternativa de esquemas subregionales – como temática – inclusión en sus tres capítulos político y de seguridad, económico, comercial y financiero y cultural, social y humano de todos los ámbitos posibles de relación con el triple objetivo de hacer del Mediterráneo una zona de paz y estabilidad, desarrollo y prosperidad compartida y diálogo y cooperación entre culturas y civilizaciones -; por el carácter teleológico que dicho triple objetivo comporta; por su potencialidad de dar respuesta y promover la construcción del espacio euromediterráneo en una dinámica de evolución positiva en todos los ámbitos.

Así, en su propia existencia, el planteamiento y concepción el Proceso de Barcelona es ya en sí mismo un gran activo y marca en perspectiva histórica un punto de inflexión

en la evolución del Sistema Internacional en el Mediterráneo: si no existiera habría que inventarlo. Sin embargo, ello es condición necesaria, pero no suficiente: al volver la vista atrás, no puede negarse que el Proceso ha arrojado importantes frutos, como la conclusión de la práctica totalidad de los acuerdos de asociación con los países terceros mediterráneos, la creación de diferentes programas o una importante dedicación de fondos concesionales MEDA y préstamos del BEI al desarrollo de la región, pero tampoco que la problemática general que afronta la región no ha mejorado sustancialmente desde entonces. Un avance, en general, excesivamente condicionado por el grado de prioridad mediterránea de la Presidencia europea de turno. Además de proyectos e iniciativas tangibles que permitan avanzar más en la consecución de sus objetivos, el Proceso necesita profundizar y desarrollar la construcción de esas características intangibles capaces de permitir su desarrollo en toda su potencialidad, como su mayor automatismo y estructuración, su visibilidad, su capilaridad, su institucionalización, su concreción y su eficiencia. La construcción de un espacio euromediterráneo que garantice la viabilidad de los socios del Sur en lo económico, lo político y lo social y la conformación de un espacio euromediterráneo de paz, estabilidad, prosperidad e intereses compartidos en una dinámica de retroalimentación positiva exige, en definitiva, en una coyuntura de encrucijada global y euromediterránea, de un nuevo impulso político, que se traduzca en un conjunto de iniciativas e ideas fuerza que lleven del papel a la realidad los planteamientos realizados superando la situación diagnosticada con toda su conflictividad potencial.

II.3.- El Mediterráneo en la construcción de la Política Exterior de España en democracia.

“Pero lo que potencia el peso y posibilita al acción española es su situación geográfica, que la constituye en pieza esencial para un equilibrio de poder regional con clara e inmediata repercusión para el equilibrio global: el Mediterráneo. Su situación clave en el Mediterráneo hace que su peso grave en la situación general. De ahí algunos de los dilemas para la formulación y ejecución de su política exterior y, como contrapartida, su importancia y posibilidades” (Morán, 1980:20)¹.

El Mediterráneo ha constituido y constituye, histórica, geopolítica y estructuralmente, una de las grandes prioridades y ámbitos de proyección de la política exterior española - como señalaba Fernando Morán en una obra de referencia sobre el planteamiento de la Política Exterior de España tras la transición democrática, al tiempo activo internacional determinante de su posición global -, sin el cual difícilmente España sería internacionalmente todo lo que es y puede ser, y escenario insustituible para la realización de su interés nacional, al constituir la fuente principal de su problemática de seguridad entendida en sentido amplio. Un interés nacional que, en esta perspectiva estratégica de seguridad y estabilidad internacional, está en juego en el Mediterráneo de forma cualitativamente distinta a en cualquier otra zona geográfica.

Un Mediterráneo prioridad estructural de la Política Exterior de España escenario de su construcción en una coyuntura histórica concreta, la de la transición

¹ Morán, Fernando. *Una Política Exterior para España*, Madrid, Planeta, 1980.

exterior que hace posible y conlleva la transición interior. Pues la transición democrática que vive España tras la muerte del General Franco conlleva la oportunidad y posibilidad del paso de una Política Exterior de sustitución – que sin embargo deja tras de sí herencias relevantes en este caso, como el desarrollo de unas relaciones privilegiadas con el mundo árabe -, que debía afrontar la hipoteca y objetivo vital de garantizar internacionalmente la supervivencia del régimen, a la de un régimen fruto de un proceso de transición democrática erigido en ejemplo, en sí mismo activo exterior, que se plantea, tras una primera etapa de homologación internacional y acceso a los foros, la construcción de España como potencia media, entendida como potencia con un esquema de relaciones privilegiadas y una especial capacidad de influencia en Europa, el Mediterráneo y América Latina.

Triple ambición que acaba concretándose cronológicamente de hecho en dos etapas: primero, la integración europea; después, ya desde dentro, de esos esquemas de relación privilegiada con América Latina y el Mediterráneo. Pues para la generación y la clase política que hace la transición democrática democracia en España significa España en Europa: la integración europea tiene un significado que va mucho más allá de la Política Exterior, de homologación e incluso de garantía de no reversión del propio proceso democratizador. Lo que explica unas negociaciones de adhesión planteadas en términos esencialmente políticos, que, más allá de una declaración política anexa a los tratados de adhesión de España y Portugal afirmando que con ésta la entonces Comunidad incorporaba a su proyección exterior una especial relación histórica con América Latina, no suponen – a diferencia de lo que supuso la adhesión del Reino Unido respecto a las relaciones de la Comunidad con la Commonwealth – una reconfiguración de las relaciones exteriores de la Unión.

Unas relaciones exteriores que, si bien contemplan la ribera Sur del Mediterráneo como objeto prioritario de la dedicación de sus esfuerzos e instrumentos, incluyen a América Latina entre los países no asociados, distando de dedicarle los medios, recursos y atención que requiere el carácter privilegiado de la relación que España ambiciona con la región. Una España que a partir de su integración europea dispone, como todo Estado miembro, de la doble vía bilateral y europea para el planteamiento y consecución de sus objetivos de Política Exterior, y a la que se plantea el reto de desarrollar ésta promoviendo sinergias y dinámicas de retroalimentación positiva entre ambas vías.

Una España que al afrontar el reto de construcción de esa relación especial con América Latina se encuentra ante la cita simbólica y obligada de la celebración del quinto centenario del descubrimiento en 1992, y la pregunta de si esa adhesión a una Europa en cuyo esquema de relaciones exteriores América Latina no ocupa una posición privilegiada, que además pronto afronta el reto de proyección hacia el Este que implica la caída del muro de Berlín, ha supuesto la posposición o la renuncia de su ambición latinoamericana. Por ello, tras la adhesión - al tiempo que bilateralmente se profundiza en la relación privilegiada con la ribera Sur del Mediterráneo – el gran objetivo estratégico de la Política Exterior de España va a ser la construcción de un esquema de relación privilegiada con América Latina por la doble vía de desarrollar intensamente y sobre nuevas bases las relaciones bilaterales – fundamentalmente en los planos diplomático, económico y de cooperación – y una visión propia de las relaciones entre

la UE y América Latina e impulsar su realización, para lo cual la primera Presidencia española del Consejo de la Unión, durante el primer semestre de 1989, constituirá ocasión e instrumento decisivo. Así, cuando en 1991 nace en Guadalajara el proceso de las Cumbres Iberoamericanas – encarnación y máxima expresión de la Comunidad Iberoamericana de Naciones que España considera como marco global de su relación con la región – puede considerarse que España afronta su cita obligada con la misión cumplida del planteamiento y encauzamiento de un esquema privilegiado de relación con América Latina y del impulso de un salto cualitativo de las relaciones de la UE con la región².

Mención especial merece en este contexto no sólo la Presidencia española de 1989 en relación a su papel decisivo para la conformación de una visión española de las relaciones UE-América Latina y el asentamiento de las bases para su construcción, sino la consideración del papel del ejercicio de la Presidencia en la construcción y desarrollo de la propia Política Exterior española. En efecto, para un país como España, que no sólo debe intentar promover la conformación de la proyección exterior de una Comunidad a la que se ha incorporado tarde conforme a sus intereses exteriores, sino al tiempo aprender, adquirir experiencia y credibilidad, desarrollar su visión y acción respecto al proceso de construcción europea y su proyección exterior, el ejercicio de la Presidencia del Consejo de la Unión se presenta como oportunidad insustituible al tiempo que para ganar esa credibilidad para adquirir ese aprendizaje y para impulsar esa transformación de la proyección exterior de la Unión conforme a sus intereses de Política Exterior. Para lo cual realizará una amplia labor de reflexión y preparación previa, que más allá de la definición objetivos concretos, pasará a orientar la participación activa en el debate, las iniciativas, los planteamientos y acciones defendidos por España más allá del ejercicio coyuntural de la Presidencia, al tiempo que ésta se plantea como ventana de oportunidad para adquirir frente a los socios y actores relevantes la credibilidad y acumulación de capital político en ese ámbito de especial interés para su Política Exterior que fortalezca su peso relativo y capacidad como actor con posterioridad a la Presidencia.

Tal es el caso de la Presidencia de 1989 respecto a la visión y acción, planteamientos y objetivos de España – muchos de los cuales se verán realizados tiempo después – respecto a las relaciones UE-América Latina. Y tal es el caso también de la siguiente Presidencia, ejercida durante el segundo semestre de 1995, respecto a las relaciones de la UE con el Mediterráneo, junto a la gestación de la agenda trasatlántica su gran legado fundacional a la proyección exterior de la construcción europea.

Efectivamente, superado con éxito el reto del 92 y encauzada la construcción del esquema de relación privilegiada con América Latina, la construcción de un esquema global de relación con el Mediterráneo se configura como el gran reto pendiente de la

² Para una visión completa de la Política Exterior de España y las relaciones UE-América Latina y su planteamiento respecto a las Cumbres Iberoamericanas vid. respectivamente Montobbio, Manuel, “La política exterior española y las relaciones UE-América Latina”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 3, otoño invierno 1998-99; y Montobbio, Manuel, “El camino de la bicicleta. Reflexiones sobre el sentido, logros y retos de las Cumbres Iberoamericanas”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Las Cumbres Iberoamericanas*, Caracas, FLACSO-Nueva Sociedad, 2000 y en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 51-52, 2001.

transición exterior, cuyo acometimiento resulta tanto más urgente cuanto que la caída del muro de Berlín impulsa necesariamente la proyección de la Unión hacia el Este, con la consiguiente necesidad de reequilibrio hacia el Sur.

Bien es cierto que como prioridad estructural de su Política Exterior el Mediterráneo ha venido siendo todos estos años objeto de especial atención por parte de España, que ha desarrollado, tanto en el plano bilateral como en el de la Unión Europea y otros, importantes iniciativas en la región, entre las que procedería destacar el fortalecimiento de las relaciones con el Magreb, especialmente con Marruecos, la celebración en 1991 en Madrid de la Conferencia de inicio del Proceso de Paz de Oriente Medio, el nacimiento de foros de relación euromediterránea como el Foro Mediterráneo o el 5+5 para el Mediterráneo Occidental o el reequilibrio de las perspectivas financieras 1991-1995 de la UE hacia la región. Pero también que, tras el fracaso de la iniciativa impulsada junto a Italia en 1989 de celebración de una Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en el Mediterráneo inspirada en el modelo de la CESCE, España y la UE carecen de un foro o esquema global de relación con los países del Sur del Mediterráneo, y éste asimismo de relación de todos sus Estados ribereños. A la visión y la ambición de doble globalidad geográfica y temática responde la estrategia y la acción de la Presidencia española que en 1995 dará lugar a la Declaración de Barcelona y el Proceso que la desarrolla.

Con ello puede considerarse que España ve alcanzada su ambición de construir un esquema de relación privilegiada con el Mediterráneo, culminado de algún modo su construcción como potencia media y su transición exterior. Visión, planteamiento y esquema de relación global que realiza sin embargo a través de la UE, como no podría ser política ni conceptualmente de otro modo. Pero que sin embargo marca una diferencia respecto a su esquema de relaciones con América Latina: mientras con ésta España dispone de un foro de relación global y un sujeto colectivo no compartido con el resto de la UE - las Cumbres Iberoamericanas y la Comunidad Iberoamericana de Naciones - junto a las Cumbres UE-América Latina y Caribe y los acuerdos y mecanismos que sostienen las relaciones entre éstas, planteándose el reto de la retroalimentación positiva entre ambos y el fortalecimiento de su posición relativa en ambos por esa participación simultánea, al tiempo que dispone de una alternativa y activo bilateral junto al esquema global de la UE; en el Mediterráneo, como Hernán Cortés, “ha quemado las naves”: su único esquema posible y deseable es a través de la UE, por lo que el fracaso o no avance de éste lo supone de su prioridad estratégica de relación global mediterránea hacia la paz y seguridad, el desarrollo y la prosperidad compartida y la cooperación y diálogo de culturas y civilizaciones. De ahí lo que está en juego para el interés nacional de España con el avance y evolución del Proceso de Barcelona.

De ahí también la especial posición relativa de España en el seno del Proceso de Barcelona, que conjuga la autoritas fundacional del Proceso y sus relaciones bilaterales privilegiadas con los socios del Sur, una especial credibilidad en la UE y en el Sur respecto a la relación euromediterránea con una especial responsabilidad en su construcción y avance, y una posición en el seno del Proceso por definición militante, “extrema” a favor de su avance, con la conciencia de que los necesarios equilibrios de fuerzas darán como resultado un punto intermedio por definición inferior. Por ello, ante

el impasse del Proceso y la coyuntura internacional y mediterránea ya referida, no podía dejar de plantearse su impulso político como uno de los objetivos estratégicos de la Política Exterior de España respecto a su Presidencia del Consejo de la UE durante el primer semestre de 2002.

II.4.- El Mediterráneo en la construcción exterior de Europa.

Objeto Político No Identificado, sujeto político y proyecto colectivo en construcción, la Unión Europea es fruto y objeto de un proceso de construcción europea que se realiza hacia dentro y hacia fuera, frente a los europeos mismos y frente al mundo. Hacia fuera, pues difícilmente podría servir a los europeos y a los fines y valores políticos que alientan el proceso si Europa existiera tan sólo frente a éstos y no frente al mundo: construir Europa puede ser construir un OPNI, pero en todo caso no puede dejar de ser construir un actor internacional. Hacia fuera, y especialmente hacia el Mediterráneo, pues difícilmente podrá existir Europa en el mundo si no existe en el Mediterráneo, como se ha señalado ya *la* frontera exterior de Europa, escenario decisivo e insustituible para su construcción exterior en la triple coyuntura definida por su ampliación, su proceso constituyente y la nueva situación internacional tras el 11-S.

Una Europa cuya proyección exterior se canaliza a través de diferentes políticas e instrumentos, con diferentes procesos de decisión y grados de convivencia con las políticas nacionales de los Estados miembros, como la Política Comercial Común, la Política Comunitaria de Cooperación para el Desarrollo, la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Europea de Seguridad y Defensa o el llamado tercer pilar (Justicia e Interior); cuya configuración es resultado de las estrategias e interacciones de sus instituciones y de sus Estados miembros. Lo que nos lleva a la cuestión del Mediterráneo como objeto de sus intereses nacionales y sus políticas exteriores. En este sentido, como revelan Esther Barbé y Elisabeth Johansson (2001)³ en un reciente estudio sobre la PESC en el Mediterráneo, se observa una coincidencia entre los Quince en los siguientes temas horizontales considerados como de interés nacional: seguridad, estabilidad y paz en el ámbito europeo e internacional; estabilidad en el espacio mediterráneo (incluyendo el PPOM); fortalecer los valores democráticos, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos; marcos multilaterales para la gestión de crisis y la seguridad. Así como la consideración mayoritaria de la UE como el marco idóneo y principal para la satisfacción de dicho interés nacional.

En definitiva, como señalábamos anteriormente, el Mediterráneo se configura, especialmente en la perspectiva de la ampliación, como *la* frontera exterior de la UE, su *near neighbourhood*, escenario decisivo y cualitativamente distinto en el que dar respuesta a su construcción exterior, a sus objetivos horizontales globales y a su propia estabilidad y seguridad, así como a los retos del diálogo y cooperación entre culturas y civilizaciones, en definitiva las tres grandes ideas fuerza que impulsan y que impulsa el Proceso de Barcelona, que se configura así, tanto en el qué como en el cómo, como marco decisivo para la construcción exterior de Europa, para la satisfacción del interés

³ Barbé, Esther y Elisabeth Johansson, *Las nuevas fronteras de la PESC: un estudio sobre el papel internacional de la Europa ampliada. Informe I. La frontera sur de la UE: el Mediterráneo*, Instituto Universitario de Estudios Europeos/Observatorio de Política Exterior Europea, UAB.

nacional de la Unión y sus Estados miembros y para su consolidación como potencia de primer nivel en un sistema internacional en transformación para cuya evolución el Mediterráneo es y seguirá siendo escenario estratégico decisivo.

II.5.- El Proceso de Barcelona en las relaciones exteriores y la inserción internacional de los países del Sur del Mediterráneo.

Con la problemática y retos de cambio político y transformación socioeconómica ya referidos, los conflictos y tensiones que caracterizan algunas relaciones bilaterales y situaciones geográficas, el conflicto de civilizaciones que subyace al de Oriente Medio y otros, y una relación con la UE de peso determinante e insustituible en sus relaciones exteriores... para los países del Sur del Mediterráneo el Proceso de Barcelona se configura no sólo como el marco a través del que canalizar esa relación estratégica, determinante e insustituible con la UE, sino también como *el* foro o marco para su inserción internacional global y sus relaciones con los otros socios del Sur, al tiempo que acicate para desencadenar procesos o superar situaciones que difícilmente se acometerían sin la dinámica creada por el Proceso de Barcelona. Así, no puede dejar de relacionarse el nacimiento del Proceso de Agadir – por el que Marruecos, Túnez, Egipto y Jordania avanzan hacia la liberalización de intercambios entre ellos - con el objetivo de una zona de libre comercio euromediterránea y el avance en su construcción Norte-Sur con los Acuerdos de Asociación del Proceso de Barcelona. De igual modo, la coordinación de los ocho países árabes del Sur para la negociación con la UE tiene una potencialidad de proyección más allá de ésta, creando una dinámica de interrelación propia y cooperación en el Sur con la potencialidad de transformar sustancialmente la dinámica internacional global en la región.

Sin olvidar que el Proceso de Barcelona fue concebido al calor de los Acuerdos de Oslo y de la esperanza de paz en Oriente Medio. Concebido para la paz, para su construcción, apuesta de marco global del Mediterráneo posible después de ella, único foro internacional estructurado y estable en el que coinciden palestinos e israelíes. Y que esa esperanza, hoy lejana hacia delante y hacia detrás, demasiados muertos después tarde o temprano renacerá para construir una paz cuyo contenido se conoce desde el principio. Y entonces ahí estará el Proceso de Barcelona, desarrollado a pesar de su ausencia, para acogerla y construirla, para desarrollarse a sí mismo y al Mediterráneo en toda su potencialidad, para ofrecer a los países del Sur un marco de inserción internacional en que construir su propia Historia hacia un futuro mejor.

III.- LA META (EL QUÉ Y EL PARA QUÉ): PLANTEAMIENTO Y OBJETIVOS MEDITERRÁNEOS DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA 2002. EL PENSAMIENTO.

Así como en la Presidencia española del 95 el objetivo estratégico para el Mediterráneo fue el nacimiento del Proceso de Barcelona, en la del 2002 lo ha sido el de la articulación de su impulso político a partir del diagnóstico realizado. ¿Cómo? A través del pensamiento y la acción, de la definición de una visión y un proyecto, de una estrategia y la acción bilateral y desde la Presidencia para su realización.

Pensamiento que implica tanto el análisis de la situación de partida, el diagnóstico referido, como la formulación de planteamientos cualitativos o metodológicos y de ideas o propuestas concretas.

Para la formulación del primero, y en general para el diseño del proyecto, se acometió un proceso basado en el encargo de diversos estudios de diagnóstico y propuesta y en la reflexión hacia dentro y hacia fuera, en el seno de la Administración y con actores e interlocutores relevantes.

La de los segundos en la definición de los siguientes principios que deben orientar la evolución deseada del Proceso de Barcelona:

- Copropiedad (“co-ownership”) del Proceso entre Norte y Sur y entre sus 27 socios, que debe traducirse en que éste evolucione de una política del Norte hacia el Sur hacia un proyecto definido y desarrollado conjuntamente.
- Capilaridad: el Proceso no sólo debe ser un Proceso entre Gobiernos, sino entre todos los actores significativos de los Estados y las sociedades de los 27 susceptibles de proyección internacional y mediterránea. La construcción del espacio euromediterráneo debe extenderse así a los parlamentos y otras instancias del Estado, a las ciudades y regiones, a las universidades, a las asociaciones empresariales y organizaciones sociales y en definitiva a la ciudadanía y la opinión pública.
- Estructuración. El avance del Proceso ha dependido hasta ahora en demasía de la coyuntura internacional y mediterránea y del grado de prioridad otorgado a su avance por la Presidencia europea de turno. Para que su carácter de prioridad estructural se refleje en la realidad necesita dotarse de mecanismos, estructuras e instituciones que posibiliten o hagan aumentar la automaticidad y continuidad del impulso político del Proceso y su desarrollo en dinámicas propias independientes de la coyuntura y la evolución del equilibrio entre las voluntades políticas de los 27.
- Visibilidad. No basta con que el Proceso avance y tenga frutos: es necesario que se sepa. Y que se sepa por todos. La construcción del espacio euromediterráneo por todos los actores relevantes será posible en la medida en que el Proceso, sus acciones, programas, proyectos, frutos y resultados sean conocidos y apreciados; en la medida en que se haga y sea visible.
- Concreción. Para que los principios y objetivos del Proceso pasen del papel a la realidad resulta imprescindible su concreción en programas, proyectos, mecanismos e iniciativas que formen parte de la realidad y la transformen.
- Eficiencia. La consolidación y avance del Proceso no depende sólo de lo que se haga, sino de cómo se haga. Datos como el bajo grado de ejecución de MEDA I comprometen decisivamente su imagen y credibilidad. Y ese cómo se haga no puede ser, entre otras cosas, sino eficaz y eficientemente.

- Credibilidad. Como principio y objetivo último, al tiempo que como parámetro a la luz del cual valorar iniciativas y acciones.

Por último, las ideas y propuestas destinadas a encarnar ese impulso ambicionado para el Proceso, se refieren tanto a la forma como al fondo.

En la forma, la ambición estratégica e idea fuerza de España radica en la adopción en la Conferencia Ministerial Euromediterránea de su Presidencia de un Plan de Acción, lo que implica tanto una concepción de las decisiones e iniciativas a adoptar como paquete como la adopción de dicho Plan consensuadamente por los 27 socios del Proceso, lo que – teniendo en cuenta que desde la Declaración de Barcelona los documentos adoptados por las conferencias ministeriales lo han sido como conclusiones de la Presidencia europea de turno – tiene la potencialidad en sí mismo de otorgar al Plan de Acción una especial fuerza política, convertirlo junto a la Declaración de Barcelona en el pilar fundacional y cimiento del Proceso. Un Plan de Acción, como su nombre indica, definidor de acciones e iniciativas susceptibles en su conjunto de encarnar ese impulso político para el Proceso, de acercar Barcelona del papel a la realidad. Si la Declaración de Barcelona define la Itaca hacia la que deseamos ir/volver/navegar en el Mediterráneo, el Plan de Acción de Valencia se concibe y desea como la carta de navegación para llegar a ella.

Entre la forma y el fondo, la idea de España de utilizar su Presidencia para ser víctima de su propio éxito, para hacer avanzar el Proceso hacia un grado de dependencia cualitativamente menor del impulso y la prioridad que le otorgue la Presidencia europea de turno, para promover su automatismo y transformación en el sentido de los principios definidos, siempre en la medida de lo posibilitado por una correlación de fuerzas en la que España detenta bilateralmente una posición extrema.

En el fondo, se trata de que el Plan contenga una serie de programas e iniciativas en cada ámbito o capítulo del Proceso, algunas de las cuales con entidad para constituir columnas sostenedoras del salto cualitativo ambicionado, de modo que en su conjunto conformen la masa crítica que haga del Plan de Acción de Valencia, en la forma y en el fondo, la encarnación del impulso político del Proceso perseguido. Iniciativas diseñadas desde la ambición, con la conciencia de que, a pesar del coste político que puedan suponer los fracasos, el Proceso avanzará más al proponer 100 y conseguir 40 que al proponer 50 y conseguir 30. Y entre las que cabe destacar, sin ánimo de exhaustividad pues serán analizadas más adelante, la creación de un Banco Euromediterráneo de Desarrollo, una Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, una Fundación Euromediterránea para el diálogo de culturas y civilizaciones, o el inicio de la cooperación en los ámbitos de Justicia e Interior o interuniversitario.

Planteamientos y objetivos para cuya definición no sólo es importante en el qué, sino también el cómo, la interacción, conciencia y percepción de las propuestas de España por parte del resto de los actores relevantes. Y que, desde la perspectiva de la Política Exterior y el interés nacional de España, pueden ser objeto de una doble consideración: la del objetivo estratégico del Plan de Acción de Valencia como carta de navegación articuladora del impulso político del Proceso de Barcelona; y la del objetivo intangible de la mejora de nuestra posición relativa, prestigio y autoritas mediterránea y

nuestras relaciones bilaterales, especialmente con los socios del Sur, perspectiva desde la que el esfuerzo y la ambición de España, incluso saldados en fracaso o derrota, pueden resultar en cualquier caso rentables.

IV.- EL CAMINO (EL CÓMO): ESTRATEGIA Y TÁCTICA DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA. LA ACCIÓN.

Explicar el cómo de la acción de España como Presidencia nos remite a una doble consideración previa:

- Por un lado, el convencimiento sobre las ventajas prácticas de la teoría, sobre la conveniencia de desarrollar un análisis, visión y propuesta propia sobre el Mediterráneo y la evolución del Proceso de Barcelona a largo plazo, más allá si cabe de lo que pueda desarrollarse en el plazo temporal de la Presidencia, sobre la capacidad de propuesta como factor decisivo de la capacidad como actor, acometiéndose al efecto el proceso ya referido, hacia dentro y hacia fuera, de desarrollo y diseño político de una visión global y de iniciativas que la concreten.
- Por otro, el equipo humano y la estructura administrativa responsable del impulso y ejecución del proyecto de España como Presidencia, del que cabría destacar tres elementos fundamentales: la asunción directamente por el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores de la dirección de dicho equipo y de la interlocución política hacia fuera, ejerciendo un papel de motor e impulsor político del proyecto - tanto en su diseño como en su promoción política frente a los actores relevantes, con el apoyo de su Gabinete como ejecutor y centro de diseño político y elaboración de iniciativas - y haciendo del Proceso de Barcelona objeto de dedicación prioritaria durante la Presidencia; el Embajador en Misión Especial para Asuntos del Mediterráneo, representante de España en el Comité de Altos Funcionarios y en el Comité Euromed del Proceso de Barcelona y presidente de éstos durante la Presidencia española, “Míster Mediterráneo” español, negociador de las propuestas e iniciativas en dichas instancias y Embajador itinerante y vendedor de éstas en todo el Mediterráneo; un equipo de funcionarios diplomáticos dedicados en los servicios centrales, a tiempo completo o parcial pero con clara prioridad, a cubrir todos los aspectos especializados del Proceso, desde los políticos e institucionales a los del primer pilar, pasando por los asuntos JAI o el diálogo entre culturas y civilizaciones, y el Consejero en la Representación Permanente en Bruselas encargado del Mediterráneo como contraparte indispensable, sin olvidar el apoyo y dedicación de las misiones diplomáticas ante los otros 26 socios del Proceso. Lo que conforma en el seno del MAE un “núcleo duro”, caracterizado tanto por el alto nivel político de su dirección como por la amplitud del equipo humano para los estándares de la Administración exterior española, cuya labor es complementada por la aportación de otros ministerios relevantes, entre los que destacan los de Economía y Ciencia y Tecnología, responsables de la preparación y presidencia, respectivamente, de las Conferencias Euromediterráneas de Ministros de Comercio y de Industria, celebradas en Toledo y Málaga con anterioridad a la de Ministros de Asuntos Exteriores en Valencia. Sin olvidar el apoyo e impulso político de la Presidencia del Gobierno y su Departamento Internacional y de Seguridad, garante y articulador de

y al final se llegó a una solución más o menos satisfactoria para todos. En el caso de la PESC, el establecimiento de una verdadera política exterior europea dará lugar a importantes debates, y previsiblemente la duda principal será si acaso esa política, incluida su dimensión militar, podría funcionar sin el Reino Unido. Hoy parece imposible que la respuesta sea afirmativa, pero una dilución del contenido de la OTAN tras la cumbre de Praga de noviembre de 2002 y una nueva actitud más decidida por parte de Alemania y Francia podrían, con el tiempo, hacer posible esa ausencia.

En segundo lugar, el sistema de toma de decisiones no puede seguir siendo la unanimidad, pero tampoco la mayoría cualificada acordada en Niza para el primer pilar parece una solución razonable para la PESC. Debería buscarse por tanto un sistema reforzado específico para esta política que, aunque estuviera cerca de la unanimidad, permitiera la abstención constructiva y también incluso el voto negativo de algunos estados. Una idea que podría estudiarse entre otras sería copiar del sistema de toma de decisiones del Consejo de Seguridad la posibilidad de veto, sólo reservado para los estados más grandes.

Es obvio, en tercer lugar, que son precisos nuevos arreglos institucionales para que la PESC sea producida y ejecutada de manera más clara. El sistema de pilares diseñado en Maastricht para apartar a la Comisión y al Parlamento de la PESC hace aguas por todas partes. La situación actual en la que se diferencian los aspectos económicos gestionados por la Comisión y los aspectos políticos definidos por el Consejo (presidencia, alto representante y secretaría) presenta una amiguedad entorpecedora. A pesar de las grandes cualidades personales y de la excelente ejecutoria de Javier Solana en medio de muchas dificultades, la experiencia del Alto Representante no es satisfactoria porque después de todo no representa tanto a la PESC (entendida como el conjunto de principios y políticas definidas previamente) como a la presidencia de turno o, en el mejor de los casos, a las decisiones circunstanciales de los Consejos, que pueden no ser coherentes puntualmente con los principios y valores de la PESC. El Alto Representante (figura que debería fusionarse con la del comisario de asuntos exteriores) debería actuar por cuenta y defender los intereses de la Unión, con todo lo que ello implica. No puede ser un representante de mínimos, pendiente del visto bueno de todos y cada uno de los estados y recortado en su acción cotidiana, sino que debería representar las corrientes dominantes y los principios de la PESC. La representación de la Unión en el exterior, además, debe tener un mayor peso. No es que tenga que existir una diplomacia europea, como ha sugerido el Parlamento Europeo, pero las delegaciones actuales (de la Comisión) deberían hablar tanto en nombre de la Comisión como en el del Consejo (lo que hoy hacen los enviados de la presidencia de turno), y en las cuestiones europeas las delegaciones de la UE deberían ser *primus inter pares* de las representaciones diplomáticas de los estados miembros.

Por lo que se refiere a los contenidos, todas las cuestiones llamadas transversales deben ser del interés de la PESC. Debería estudiarse cómo introducir una especie de subsidiariedad invertida para tratar a nivel europeo los problemas internacionales en los que la Unión tiene una ventaja comparativa clara con respecto a los estados individuales. Esto incluye cuestiones como el desarrollo sostenible, la lucha contra la pobreza, los recursos energéticos, la contaminación planetaria, la protección de los derechos humanos, y la lucha

Euromed a 27 y las reuniones preparatorias a 15, del Coreper o del Consejo; por otro, la adopción de los diferentes documentos que marcan el camino a Valencia⁴, que en definitiva es el de unos papeles que dan lugar a otros papeles que dan lugar al Plan de Acción de Valencia.

Del camino recorrido hasta él cabe realizar las siguientes consideraciones:

- La de los documentos previos – unos adoptados directamente por la Presidencia o la Comisión, otros fruto de la negociación – que, según los casos, abren puertas – constituyen el necesario antecedente o punto de apoyo político para la inclusión de determinada iniciativa en el PAV – o las cierran – al no conseguirse ésta resulta ya imposible plantearla en un documento posterior -, contienen perchas, candados o rendijas.
- La del factor tiempo. Al celebrarse en Abril, España cuenta para la preparación de Valencia sólo con poco más de la mitad de su Presidencia, lo que obliga a un intenso esfuerzo de preparación previa y a una priorización de la agenda mediterránea en todas las instancias de decisión en dicho periodo.
- La de la interrelación con el PPOM. Frente a una situación de deterioro sobre el terreno y agravamiento de la crisis, España adopta una triple línea de acción: presentación de una propuesta de paz para la región en la reunión informal de Ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Cáceres a inicios de su Presidencia, que si bien no es adoptada centra el debate y refuerza su credibilidad; conformación de una posición única y consensuada de la UE, que la refuerce como actor; participación de ésta en las iniciativas para promover una solución negociada, consagrada con la constitución del denominado “cuarteto” en Madrid. Política cuyo análisis en detalle sobrepasa el ámbito de este trabajo y que, junto a la perspectiva de adopción del Plan de Acción de Valencia y la expectativa creada por ello tanto en el fondo como en la forma, hace posible la celebración de Valencia y la adopción de éste en las peores circunstancias posibles en Oriente Medio. Lo que, sin negar su estrecha interrelación, demuestra y consolida la autonomía relativa, la dinámica y valor propio del PB frente al PPOM.

Bien es cierto que, a pesar de los esfuerzos diplomáticos realizados hasta el último momento por España, Siria y Líbano no estuvieron presentes en Valencia en razón de la situación en Oriente Medio, que en razón de ella la Presidencia española consideró seriamente la suspensión y posposición de su celebración, que ésta acaparó buena parte de la atención de los debates de los ministros y de la cobertura mediática de la conferencia, y que la retirada de los ministros árabes – permaneciendo el resto de sus delegaciones – al hablar el representante de Israel

⁴ Prioridades de la Presidencia española para la ejecución durante ésta de la Estrategia Común Mediterránea (18-1-2002), Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo en relación con la preparación de la Conferencia Ministerial Euromediterránea de Valencia (18-2-2002), Informe de la Comisión al Consejo sobre la creación de un Banco Euromediterráneo, Conclusiones del ECOFIN y del Consejo Europeo de Barcelona sobre la creación de una facilidad financiera para el Mediterráneo, Informe del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión (21-3-2002), Orientaciones de la UE para la Conferencia Ministerial Euromediterránea (CAG 15-4-2002).

simbolizó, puertas adentro y afuera, la gravedad de la situación al tiempo que la necesidad inevitable de que, como foro de presencia entre muchos de los actores relevantes de la crisis, Valencia hiciera de ésta objeto protagónico de su atención. Pero también que, a pesar de ello, Valencia “aguanta” y cumple su objetivo de articular el impulso político ambicionado para el Proceso de Barcelona, que los contactos mantenidos en los días anteriores revelan una clara voluntad del Sur de acudir a Valencia a pesar de las circunstancias, con el convencimiento de que la perspectiva de aprobación del PAV constituye un interés al que no puede renunciar, que en el CAG de la semana anterior los Quince aprueban las Orientaciones y comprometen la asistencia de casi todos a nivel ministerial, que a pesar de su ausencia Siria y Líbano no cuestionan la aprobación del PAV, que además del PPOM los ministros hablan en Valencia del contenido del PAV, ensalzan con entusiasmo sus principales iniciativas y lo aprueban por consenso.

- Como lo es igualmente que el PAV se aprueba por los ministros porque llega a su mesa aprobado ya, consensado por los altos funcionarios que los representan en las negociaciones en los días previos a la Conferencia Ministerial. Negociaciones en que juega un papel decisivo la voluntad de consenso y compromiso dentro de sus respectivos mandatos de los negociadores, su convencimiento de la ventana de oportunidad abierta para el avance del proceso al que dedican sus esfuerzos profesionales y la conciencia del riesgo de dejar abiertas para la negociación por los ministros aspectos esenciales del PAV en una reunión en que el PPOM estaba inevitablemente destinado a acaparar buena parte de su atención, la confianza creada por la Presidencia en los socios del Sur y la flexibilidad y habilidad negociadora de la Presidencia, que compatibiliza el mantenimiento de sus posiciones nacionales en el extremo a favor del máximo avance con la creatividad en la propuesta de alternativas y la capacidad y priorización de la articulación de consensos, adaptándose a posiciones y propuestas pero sin llegar a tener que renunciar a ningún interés nacional vital en el resultado alcanzado.
- Toledo y Málaga como antesala y preparación de Valencia. La reunión de Ministros de Asuntos Exteriores Barcelona V en Valencia constituye sin duda la cumbre del esfuerzo de impulso político del proceso acometido por la Presidencia española y el escenario en que éste debe cristalizar. Pero a su vez las reuniones previas de ministros de Comercio (Toledo, 10-3-2002) y de Industria (Málaga, 9 y 10 Abril 2002) contribuyen a consolidar sus posibilidades de éxito, al reflejar la voluntad de avance y aprobar importantes propuestas en sus respectivos ámbitos, que serán posteriormente recogidas en el PAV.
- Las negociaciones para la creación del BEM como caso test de las posibilidades y límites de avance del Proceso. Límites, fundamentalmente, en el seno de la propia UE, en las posiciones nacionales de algunos de sus Estados miembros que, sin dejar de compartir el discurso sobre el Mediterráneo como frontera estratégica de la Unión y los objetivos del Proceso, trazan una línea roja respecto a la aportación de nuevos fondos, especialmente de sus presupuestos nacionales, y a la creación de nuevas instituciones. Y sin embargo la propuesta “tiene caso”, el análisis de la situación de partida y la fundamentación de la necesidad de flujos de inversión privada, así como el desarrollo técnico y el argumentario político desplegados por la

Presidencia española en su defensa resultan difíciles de contraargumentar. España pone tras la propuesta toda la carne en el asador, tanto en términos de capacidad técnica como de voluntad política, y consigue importantes éxitos en su campaña a favor de ella, como el alineamiento a favor de comisarios clave y una propuesta de la Comisión al Consejo que mantiene la posibilidad de creación de un Banco Euromediterráneo de Desarrollo, o su aceptación por el BEI siempre que se mantenga como filial del mismo. Sin embargo, precisamente por su carácter de caso test, por sus implicaciones y trascendencia, si bien la creación de algún tipo de instrumento financiero para el fomento de la inversión privada en el Sur del Mediterráneo se va abriendo paso, la concreción de éste hace necesaria elevar la negociación y toma de decisión al máximo nivel político. La creación de la facilidad financiera euromediterránea constituye la única iniciativa adoptada en el marco del PB durante la Presidencia española tratada por el Consejo Europeo. El impasse negociador en el ECOFIN lleva al Vicepresidente Rato a la convocatoria extraordinaria de éste la víspera del Consejo Europeo de Barcelona, llegándose a una fórmula de consenso que da satisfacción a las dos alternativas de concreción barajadas, al comprometer dos billones de euros anuales hasta el 2006 de préstamos y capital riesgo del BEI hacia los socios del Sur del PB – lo que supone casi doblar lo dedicado previamente -, estableciendo una Facilidad Financiera Euromediterránea reforzada en el seno del BEI, complementada por un Acuerdo euromediterráneo para su establecimiento y una oficina del BEI sobre el terreno para su gestión; así como la posibilidad de decidir, sobre la base de la evaluación de su desempeño tras un año de funcionamiento, y teniendo en cuenta el resultado de las consultas al respecto con los socios del Sur, su transformación en una filial con participación mayoritaria del BEI.

Camino que no podemos finalizar, por último, sin considerar las lecciones sobre los actores del Proceso que se desprenden de su desarrollo y funcionamiento durante la Presidencia española, entre las que cabría destacar la propia experiencia de ésta como muestra de las posibilidades de hacer avanzar el Proceso por parte de una Presidencia con suficiente peso y autoritas que hace del Mediterráneo escenario vital de la realización de su interés nacional y prioridad estratégica de ésta, pero al mismo tiempo de la escasa automaticidad y excesiva dependencia del impulso político de la misma del PB para su avance; la alianza estratégica Presidencia-Comisión como motor decisivo e insustituible para dicho avance; la factura Norte-Sur o las diferencias entre los Estados miembros de la Unión a la hora de traducir una visión y unos objetivos estratégicos compartidos en compromisos concretos; y la importancia de la forma de aproximación, los signos de avance en la copropiedad del Proceso para los socios del Sur, así como el carácter determinante en la conformación de sus posiciones de la coordinación del grupo árabe, y la importante labor en ésta realizada por Túnez.

V.- EL PUNTO DE LLEGADA: EL PLAN DE ACCIÓN DE VALENCIA.

V.1.- El contenido.

Además del Plan de Acción, en Valencia se aprueban como documentos complementarios a éste el *Programa regional de cooperación en el ámbito de la*

justicia, la lucha contra la droga, la criminalidad organizada y el terrorismo, así como de cooperación sobre las cuestiones relacionadas con la integración social de los inmigrantes, la migración y la circulación de personas – largo nombre para facilitar el consenso sobre el conocido como programa regional JAI – y el *Plan de acción para el diálogo entre culturas y civilizaciones* que, fruto de una iniciativa hispano sueca, recoge las diferentes iniciativas, nacionales de los 27 y de la UE, previstas en este ámbito. Igualmente, como en otras conferencias ministeriales euromediterráneas, la Presidencia hace público un documento de *Conclusiones de la Presidencia*, que recoge los puntos que considera más importantes de lo aprobado y tratado por los Ministros, constituyendo el marco documental que recoge los debates sobre la crisis en Oriente Medio y sus perspectivas de evolución.

El análisis y relación detallada del PAV y sus documentos complementarios supera el planteamiento y sentido del presente trabajo, cuya lectura resultaría aconsejable acompañar por la de éste, que sin embargo resultaría incompleto sin resaltar sus puntos más significativos en cada capítulo, a lo que procedemos a continuación.

- El PAV comienza con una introducción que constituye su vínculo político con la Declaración de Barcelona, reiterando sus objetivos y principios y presentándolo como instrumento para su consecución, con el convencimiento de que “tras seis años de partenariado, el Proceso de Barcelona debería alcanzar nuevos niveles de integración euromediterránea, generando así un nuevo impulso en sus relaciones y fomentando un enfoque más equilibrado de sus objetivos comunes”, planteando la necesidad de “una nueva valoración global y un nuevo compromiso por parte de todos los participantes para facilitar la reactivación del Proceso”, y afirmando algunos de los principios planteados como los de copropiedad y visibilidad.
- En el capítulo dedicado al partenariado político y de seguridad se establecen los elementos en que debe centrarse el diálogo político, los ejes de diálogo y cooperación en el ámbito del terrorismo, un diálogo más estructurado de los Altos Funcionarios sobre Derechos Humanos y diversas medidas de creación de partenariado (Partnership Building Measures).
- En el dedicado al partenariado económico y financiero se recogen un amplio conjunto de medidas e iniciativas en relación a la conclusión y entrada en vigor de los acuerdos de asociación; a la integración Sur-Sur y el apoyo al Proceso de Agadir; al desarrollo del libre comercio de servicios; a la mejora del acceso al mercado europeo de los productos agrícolas del Sur, encargando a la Comisión la elaboración de un estudio sobre el impacto de una eventual liberalización de intercambios en la UE y los socios del Sur; a la cooperación financiera, recogiendo las conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona sobre la creación de la facilidad financiera euromediterránea y su posible transformación; a la mejora de la gestión de Meda; a las inversiones en infraestructura e interconexión, incluyendo diversas iniciativas en transporte, energía y telecomunicaciones, entre las que cabe destacar la cooperación respecto al satélite GALILEO; al Programa de Mercado Interior y la armonización de políticas y reglamentaciones; a la promoción de la innovación y el acceso a las tecnologías; al reforzamiento del papel del sector privado; a la protección del medio ambiente; al turismo; y al Diálogo Económico Reforzado.

- En el dedicado al partenariado social, cultural y humano la conferencia aprueba el documento marco del mencionado programa regional JAI – objetivo intentado sin éxito por las anteriores presidencias sueca y belga -; se prevé la celebración en 2003 de una Conferencia Ministerial sobre Migración e Integración Social de Emigrantes, así como el establecimiento de un Observatorio Euromediterráneo para el Empleo y la Formación; acuerda “el principio de crear una Fundación Euromediterránea para promover el diálogo entre culturas y civilizaciones y aumentar la visibilidad del Proceso de Barcelona a través de intercambios intelectuales, culturales y de la sociedad civil”, aprueba el mencionado Plan de Acción para el Diálogo de Culturas y Civilizaciones, dirigido a la juventud, la educación y los medios de comunicación y amplía el programa interuniversitario Tempus vigente para los países candidatos a la adhesión a los socios mediterráneos no candidatos, así como otros programas en el ámbito educativo; se compromete a estudiar la propuesta de Pacto Euromed para la cooperación entre ciudades euromediterráneas y acuerda definir lo antes posible la mejor manera de apoyar y desarrollar una mayor implicación de la sociedad civil en el partenariado.

- En el capítulo sobre disposiciones institucionales, la Conferencia acuerda “recomendar el fortalecimiento de la dimensión parlamentaria a través de la creación de una Asamblea Parlamentaria Euromediterránea”; la celebración de reuniones de Altos Funcionarios con la participación de los Directores competentes de los Ministerios de Asuntos Exteriores y otras medidas y principios para mejorar el funcionamiento y la copropiedad de las instituciones del Proceso; la celebración de ejercicios “like-minded”, estableciendo un grupo de trabajo al efecto; y se compromete a examinar diferentes propuestas tendentes a dar a los socios más responsabilidad e involucramiento en la elaboración y preparación de acciones, programas e iniciativas a través de un diálogo mejor estructurado.

- Por último, en el dedicado al seguimiento – cuya existencia tiene ya en sí misma un valor político y constituye una garantía para la credibilidad y cumplimiento del Plan -, se establece que éste será objeto de una primera evaluación en Barcelona VI (bajo Presidencia italiana en el segundo semestre del 2003) y la Conferencia instruye al Comité Euromed a examinar mecanismos adecuados de seguimiento e implementación del Plan de Acción.

V.2.- El balance.

El análisis del PAV nos lleva a afirmar su importancia y potencialidad tanto en el cómo como en el qué. En el cómo, por el valor político en sí mismo de constituir el único documento del Proceso adoptado por consenso de todos sus miembros desde la Declaración de Barcelona así como por encarnar en las diferentes propuestas e iniciativas que recoge un avance sustancial hacia la vigencia de los principios propuestos de copropiedad, estructuración, automatismo, visibilidad, capilaridad, concreción, eficiencia y credibilidad, reflejados entre otros aspectos en las nuevas medidas de funcionamiento, las nuevas instituciones y mecanismos, la apertura del Proceso a las universidades, las ciudades y otros actores sociales, o el propio

sometimiento del Plan a seguimiento y evaluación. En el qué, cabe afirmar que nos encontramos ante una combinación de medidas concretas y grandes iniciativas en cada capítulo que conforman la masa crítica y los pilares capaces en su conjunto de encarnar y sostener el salto cualitativo ambicionado para el Proceso, globalmente y en cada ámbito.

¿Misión cumplida?. En lo fundamental sí. Como todo, Valencia puede ser contemplada en términos absolutos y relativos. Globalmente y en términos absolutos, el PAV encarna el salto cualitativo referido, constituye la carta de navegación buscada para acercar el espíritu y los objetivos de la Declaración de Barcelona del papel a la realidad. Carta de navegación, sin embargo, que debe todavía ser navegada, pues Valencia es al tiempo punto de llegada y de salida.

En términos relativos, diferentes son las perspectivas desde las que Valencia puede ser objeto de valoración:

- Desde la de las circunstancias y la coyuntura internacional en que se celebra, cabe contemplar Valencia como la “emancipación” del PB respecto al PPOM, según ha sido ya expuesto.
- En relación a las expectativas y objetivos de los actores
 - En el seno de la UE
 - Para España como Presidencia, si bien no cabe negar que se ha dejado plumas en las negociaciones e ideas en el tintero, que en algunos dossiers parciales lo conseguido no es todo lo ambicionado, procede afirmar también que en ninguno la puerta le ha sido totalmente cerrada, en ninguno ha tenido que renunciar a la esencia de su planteamiento; y, sobre todo, su éxito global. Lo que confirma la adecuación de su planteamiento, de su ambición y de la estrategia desarrollada para su ejecución, tanto en su preparación como en su contenido y negociación, en el qué y en el cómo. Desde la perspectiva de su Política Exterior y su interés nacional, Valencia se constituye en intangible y activo para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con los socios del Sur, de la política mediterránea de España, de su peso global en la UE y de su proyección exterior en su conjunto.
 - Apuesta política de la Comisión por la ventana de oportunidad para el avance del Proceso que le ofrece la Presidencia española. Alianza estratégica Presidencia-Comisión como motor y base de dicho avance.
 - Diferencias entre los Estados miembros, y existencia para algunos no mediterráneos, aun compartiendo la visión sobre el Mediterráneo como frontera estratégica de la Unión y los planteamientos y objetivos del PB, de líneas rojas en cuanto a sus implicaciones instrumentales y financieras.
 - Entre los socios del Sur, resulta especialmente destacable como resultado intangible de Valencia el efecto del cómo, el avance en la percepción de

copropiedad, el sentimiento y expectativa generados de protagonismo y apropiación del Proceso; así como la consolidación de éste como el marco por excelencia para su inserción en el sistema internacional, de mayor valor estratégico si cabe que para la UE, pues no sólo enmarca la relación con ella como principal socio internacional, sino que también hace posible el desarrollo de dinámicas de cooperación, integración y relación bilateral entre ellos que difícilmente resultarían posibles de no desarrollarse en su marco.

- En relación a los objetivos planteados en los diferentes documentos preparatorios ya referidos cabe señalar su traducción en lo sustancial en el PAV.

Por último, Valencia presenta también en su haber como resultado intangible la penetración de la visión, discurso y proyecto sobre el Mediterráneo y el Proceso de Barcelona planteado en el seno de la UE y los socios del Sur, en la propia España y su opinión pública, en otros actores internacionales relevantes y en la opinión pública internacional.

VI.- EL FUTURO Y SUS RETOS.

El PAV es fruto del consenso y la negociación, de la correlación de fuerzas y el “momentum” que crea la hora de la verdad, resultado de una transacción entre unos actores que querían ir más lejos y otros que querían ir más cerca. Tras la negociación, la tensión entre ellos no desaparece, sino que se traslada a la ejecución, a la negociación de la ejecución, la interpretación de lo negociado. Su traslación del papel a la realidad puede ser objeto de varios escenarios y concreciones posibles.

¿Qué implica esa traslación?. Varios son los escenarios y direcciones en que puede y debe tener lugar.

- La puesta en marcha de los programas y mecanismos aprobados, como el programa regional JAI o la facilidad financiera del BEI, para lo que la Comisión y el BEI constituyen actores decisivos.
- La creación de nuevas instituciones, como la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, la Fundación Euromediterránea para el Diálogo de Culturas y Civilizaciones y en su caso del Banco Euromediterráneo como filial del BEI. Lo que implica en todos los casos procesos de negociación al efecto, en los que las posiciones, alianzas y estrategias negociadoras de los diferentes actores implicados resultarán determinantes de su concreción final, y de la adecuación de ésta al espíritu, planteamiento e intencionalidad política con que su creación fue decidida en Valencia.
- La ejecución del cómo, o el cómo de la ejecución, el mantenimiento y avance en ella de los principios planteados y la forma y espíritu en que se desarrolló la negociación, la consolidación del intangible de Valencia y sus expectativas. Pues no sólo es importante qué se ejecuta, sino también cómo y por quiénes.

- La puesta en marcha del mecanismo de implementación y seguimiento, con toda su potencialidad para el impulso de la ejecución y la copropiedad y automaticidad en ella. Éste puede ser objeto de varias concreciones posibles – en una fórmula que para ser operativa debería combinar un número reducido pero representativo de socios del Proceso, entre ellos los detentadores de la Presidencia europea entre Barcelona V y Barcelona VI, la Comisión, el coordinador del grupo árabe y otros socios representativos del Sur -, así como de geometría variable caso de asumir, como sería aconsejable, un papel en los procesos de creación de las instituciones referidas, incorporando en cada caso actores relevantes del mismo.
- La consideración del factor tiempo, pues Barcelona VI constituye sin duda el punto de llegada o el puerto de destino fijado por la carta de navegación del PAV. Pero también puede y debe ser el punto de partida de la configuración de una nueva relación estratégica de una UE a las puertas de su ampliación, para la que el Mediterráneo pasa a ser ya su cercano próximo. Del repensamiento y visión de futuro a largo plazo del Proceso de Barcelona, más allá de la ejecución de Valencia y desde la nueva UE.

Pues, en definitiva, el avance del Proceso de Barcelona es como el de la bicicleta: si no pedaleas cae. Hay que seguir pedaleando, pensando, proponiendo y realizando del Proceso de Barcelona, cuyos objetivos tal vez nunca se cumplan del todo, pero difícilmente podrían ser otros, con la conciencia de que las utopías no se han realizado en la Historia, pero sin embargo la han movido.

Junto a las consideraciones globales del futuro, las de cada actor desde su particular perspectiva. Trasciende el propósito de este trabajo abordar las de otros. Pero no quisiera tampoco concluirlo sin abordar la de España, que afronta a mi juicio a partir de Valencia el gran reto de, al tiempo que define y persigue los objetivos para la realización de su interés nacional en el Mediterráneo, consolidar su capacidad y autoritas como “pensadora” del mismo, como actor internacional que en esta área vital para ella no sólo juega el juego, sino que lo piensa y coadyuva a su evolución. Y lo piensa en términos de paz positiva, de cooperación para la democracia, el desarrollo sostenible y el diálogo entre culturas y civilizaciones. Al hacer un alto en el camino, no puede menos que contemplarse con satisfacción el camino recorrido desde aquella España que se planteaba el reto de construirse a sí misma como potencia media con una especial proyección en el Mediterráneo. Pero también el reto de madurez nacional que afrontamos. Desde el Estado y desde la sociedad. De asumir el Mare Nostrum como nuestra casa y entorno vital, en la conciencia y acción de todos los actores relevantes del Estado y la sociedad española y su opinión pública. Y de utilizar adecuadamente el capital internacional acumulado.

Globalmente, el gran reto que nos plantea Valencia de cara al futuro es el de la asunción no sólo de las acciones e iniciativas concretas del PAV, sino también de esa visión global del Mediterráneo identificada con la paz positiva por todos sus actores y la Sociedad Internacional en su conjunto. De metamorfosear un mar de conflictos en ejemplo posible de la evolución de la nave espacial Tierra de que nos hablaba Kenneth Boulding. De la victoria no sólo de las acciones sino de las ideas que las inspiran, con toda la trascendencia global para la paz y seguridad y las relaciones entre culturas y

civilizaciones que encarna su potencialidad de constituir “la” respuesta de Europa a dichos retos. Si, como decía Foucault, la cárcel está en uno mismo, el Mediterráneo cuya construcción persigue el Proceso de Barcelona puede encontrarse en nosotros mismos también.

Documentos de trabajo/ Working papers
Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos:

1) *Documento de trabajo/Working paper 2002/01*

LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS, Florentino Portero.

29 de mayo de 2002

2) *Documento de trabajo/Working paper 2002/02*

SPANISH MEMBERSHIP OF THE EUROPEAN UNION REVISITED,

Charles Powell

15 June, 2002

3) *Documento de trabajo/Working paper 2002/03*

¿ES AL QAIDA UNA AMENAZA PARA EUROPA?, Juan Avilés

15 de julio de 2002

4) *Documento de trabajo/Working paper 2002/04*

SEMINARIO INTERNACIONAL: EL MUNDO UN AÑO DESPUÉS,

Stefano Silvestri, William Pfaff y Jorge Dezcallar

11 de septiembre de 2002

5) *Documento de trabajo/Working paper 2002/05*

RELACIONES HISPANO-MARROQUÍES: UNA COMPLEJA AGENDA

Carlos Echeverría Jesús

30 de septiembre de 2002

6) *Documento de trabajo/Working paper 2002/06*

**POR UN REFORZAMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD
DE LA UNIÓN EUROPEA**

Martín Ortega Carcelén

1 de octubre de 2002